

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'OCTROI DE MER EN ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences économiques et politiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 24 novembre 1913, à 3 heures

PAR

Achille BLONDELLE

Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants : $\left. \begin{array}{l} \text{MM. JAY, professeur.} \\ \text{FERNAND FAURE, professeur.} \end{array} \right\}$

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor Cousin, 11

—
1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'OCTROI DE MER

EN ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences économiques et politiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 24 novembre 1913, à 3 heures

PAR

Achille BLONDELLE



Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants : } MM. JAY, professeur.
FERNAND FAURE, professeur.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

44, Rue Victor Cousin, 44

—
1913

BIBLIOGRAPHIE

- BAUDOUIN. — L'octroi de mer aux Colonies.
- CHARPENTIER. — Précis de Législation Algérienne et Tunisienne.
- P. DELORME. — Le Commerce Algérien.
- F. DESSOLIERS. — L'Algérie libre.
- A. GIRAULT. — Principes de Colonisation et de Législation Coloniale.
- E. GUÉRIN. — L'octroi de mer. Nature des droits de Consommation sur l'alcool en Algérie.
- E. LARCHER. — Traité élémentaire de Législation Algérienne.
- LEROY-BEAULIEU. — La Colonisation chez les Peuples Modernes.
— L'Algérie et la Tunisie.
- DE MASSOUGNE. — Le Régime Commercial de l'Algérie.
- DE MÉNERVILLE. — Dictionnaire de la Législation Algérienne.
- MOUCHERONT. — Les Douanes en Algérie.
- ED. LE ROY. — L'octroi de mer (Procès des Communes de la Réunion, (1884).
- LÉON SAY ET CHAILLEY. — Dictionnaire d'Économie Politique. V^o Octroi de mer.
- LOUIS THÉRY. — L'octroi de mer. *Thèse Paris*, 1900.

Législation et Jurisprudence

DALLOZ. — Recueil périodique.

Nature de l'octroi de mer. — Cass., 7 mai 1861. D. P. 61.1.203.

— Conseil d'État, 4 septembre 1865. D. P. 67.3.20.

— Cass., 19 février 1868. D. P. 68.1.497. —

Cass., 11 mars 1855 (*Revue algérienne*), 885.2.716. —

Cass., 24 avril 1896, *Revue algérienne*, 1896.2.281. —

Cass., 1898. D. P. 1898.1.137. — Cass., 1900.

D. P. 1900.1.425.

Voir notes de M. Levillain sous les deux derniers arrêts.

ESTOUBLAN ET LEFÉBURE. — Code de l'Algérie annoté.

FUZIER HERMAN. — Répertoire Général de droit français.

V^o Algérie.

HUGUES ET LAPRA. — Code Algérien.

Recueil de Législation et de Jurisprudence Coloniale. —

Année 1898, 2^e partie, p. 78.

Revue Algérienne et Tunisienne de Législation et de Jurisprudence, 1885-1912.

Revue Critique de Législation et de Jurisprudence. — Année 1898, p. 417.

SAUTAYRA. — Législation de l'Algérie. V^o Octroi de mer, p. 453.

TILLOY. — Répertoire de Jurisprudence et de Législation Algérienne. V^o Octroi de mer.

Procès-verbaux des délibérations du Conseil supérieur.

— des Délégations financières.

Statistique Générale de l'Algérie.

Statistique du Service des Douanes.

L'OCTROI DE MER

EN ALGÉRIE

INTRODUCTION

De toutes les institutions spéciales à l'Algérie, l'octroi de mer est une de celles qui ont été les plus discutées ; il y en a peu qui aient été moins étudiées, si bien que les intérêts plus que les principes ont servi de base à la discussion.

Organisé dès les premiers jours de la conquête, il a été soumis à toutes les fluctuations de la politique métropolitaine vis-à-vis de l'Algérie. La première partie de cette étude comprendra donc d'abord un exposé historique des modifications successives qui ont été apportés par les différents textes législatifs ou administratifs à cette taxe.

Une première période comprend les débuts quelque peu indécis de l'octroi de mer. Elle va des premiers jours de la conquête, puisque nos troupes trouvaient

déjà à Alger un octroi organisé par les Turcs, jusqu'à l'Ordonnance de 1844 qui lui donne une organisation sérieuse. Durant cet espace de quatorze ans se succèdent de nombreux arrêtés assez incohérents, où se reflètent les préoccupations du Commandement qui cherche à assurer des ressources aux municipalités nouvellement créées et surtout à subvenir le plus économiquement possible aux besoins du corps d'occupation. Aucune idée directrice ne s'impose. Les rapports entre l'Algérie et la France se réduisent à l'entretien des troupes.

L'Algérie pendant toute cette période est traitée comme un pays étranger ; les mêmes droits et les mêmes prohibitions lui sont appliqués, et les droits d'octroi de mer ne sont perçus que dans les quelques ports occupés.

Cette première période de tâtonnements et d'incertitude prend fin avec l'Ordonnance de 1844 qui réglemente d'une façon complète l'octroi de mer. Celui-ci est soumis aux règles de douane, et malgré son nom et son affectation aux budgets municipaux il a un caractère plutôt douanier comme le reconnaissent d'ailleurs de nombreux arrêts de jurisprudence. Pendant cette seconde période qui s'étend jusqu'en 1884, cette taxe remplit son but qui est d'alimenter les budgets municipaux ; quelques modifications de détail interviennent, mais les dispositions essentielles de l'Ordonnance de 1844 subsistent.

Peu à peu cependant les liens économiques qui unissent l'Algérie et la Métropole se resserrent en même temps qu'il se développe une politique d'assimilation de plus en plus complète. Les décrets dits « de rattachement » qui ont été en 1881 l'application extrême des idées d'assimilation au point de vue politique, en enlevant toute autorité au gouverneur général pour rattacher directement les divers services algériens aux ministères compétents, ont eu leur complément au point de vue douanier dans la loi de finance du 29 décembre 1884 qui dans son article 10 déclare : « Les produits étrangers importés en Algérie sont soumis aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France. » L'octroi de mer considéré jusque-là comme admissible puisque l'Algérie avait un régime douanier spécial, apparut alors comme une anomalie, une sorte de douane intérieure qu'il fallait supprimer au plus tôt. Cette opinion était appuyée par tout le poids des intérêts des industriels français qui le considéraient comme une entrave insupportable apportée à l'exploitation du marché algérien. Une campagne très active fut menée qui aboutit à la promesse faite par le ministre compétent de supprimer l'octroi de mer. Le gouverneur général de l'Algérie fit tous ses efforts pour conserver une taxe qui alimentait les budgets communaux, mais il n'arriva au résultat qu'il désirait qu'en se soumettant aux tendances du jour. L'ancienne taxe spéciale à l'Algérie serait soumise

aux règles qui régissent les octrois métropolitains et de la sorte le principe de l'assimilation serait respecté. Le décret du 26 décembre 1884 établit le nouvel état de choses et sert de base à l'organisation actuelle de la taxe. L'étude de ce décret et des modifications de détail qui l'ont suivi, formera le troisième chapitre de cet exposé historique. Nous pourrions alors nous demander quelle est la nature de l'octroi de mer que nous aurons suivi depuis son origine. Nous verrons si on peut le ramener à un droit d'octroi comparable aux octrois métropolitains ou si au contraire on doit en faire une taxe spéciale distincte et de l'octroi et du droit de douane protecteur et différentiel.

Dans une seconde partie nous étudierons l'organisation actuelle de cette taxe. Nous y ajouterons quelques développements sur la taxe de consommation sur l'alcool perçue au profit du Trésor et nous nous demanderons si elle doit continuer à être assimilée à l'octroi de mer. Dans notre conclusion nous pourrions en connaissance de cause apprécier la valeur de l'octroi de mer et dire quelles sont les améliorations qui, à notre sens, pourraient y être apportées.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE HISTORIQUE DE L'OCTROI DE MER

CHAPITRE PREMIER

Des origines à l'ordonnance de 1844

La capitulation d'Alger eut lieu le 5 juillet 1830 et dès les premiers jours le maréchal de Bourmont reconnut la nécessité d'organiser l'administration de la ville. Il institua sous le nom de Conseil municipal une commission composée de Maures et d'Israélites présidée par le Maure Ahmed Bouderbah, dont les attributions précises ne se trouvent dans aucun arrêté mais dont la mission consistait à pourvoir aux premiers besoins les plus urgents. Un arrêté du 9 janvier 1831 composa ce Conseil municipal indigène de sept musulmans et de deux israélites (1).

L'autorité française trouvait un octroi turc déjà

1. Ménerville, I, p. 206.

existant puisque par un arrêté du général Tholozé, président par intérim de la Commission du Gouvernement organisée dès le 6 juillet 1830, le directeur général des douanes devait faire remise du service de l'octroi aux délégués du Conseil municipal (10 août 1830).

A partir de ce moment la perception et l'encaissement des produits de l'octroi, tant en deniers qu'en matières, devait s'exécuter au nom et pour le compte de la ville d'Alger (art. 2, Ar. 9 août 1830).

Le chef et les agents nécessaires à cette perception étaient à la nomination du Conseil municipal sauf approbation de l'autorité française (art. 3).

Le produit intégral de l'octroi, sauf les frais d'administration et de perception était spécialement affecté à pourvoir aux dépenses à la charge de la ville (art. 5).

Mais il faut croire que l'administration communale se ressentait des pratiques traditionnelles turques, car au bout d'un certain temps l'autorité supérieure voulant savoir ce qu'étaient devenus les produits de l'octroi, constata avec surprise qu'ils avaient été partagés entre les conseillers (1).

En conséquence un arrêté du 17 septembre 1830 abolissait l'octroi de terre et le remplaçait par un octroi de mer dont un arrêté du 22 septembre confiait

1. Charpentier. *Législation algérienne*, p. 121, note 1.

la perception au Service des douanes. Les dépenses de la ville d'Alger firent retour au compte du budget de l'État (1). Cet octroi de mer ainsi organisé eut une existence éphémère puisqu'un arrêté du 17 octobre le remplaçait par une taxe de 1/20 en sus sur les arrivages (2). Cette taxe de 5 % s'étendait à toutes les marchandises arrivant par mer et si ce n'était l'étendue restreinte d'application de cette taxe on pourrait, étant donnée sa large base de perception, reconnaître en elle le caractère de taxe douanière, d'autant plus que la commune n'ayant pas encore en Algérie d'existence légale et administrative, c'était l'État qui subvenait à tous les besoins.

A cette taxe sur les importations par mer fut bientôt ajouté un octroi de terre sur les denrées apportées par les Arabes. Cet octroi de terre apparemment peu productif fut rétabli par l'arrêté du 21 mars 1831. Les deux taxes, sauf mise en adjudication ultérieure pour l'octroi de terre, étaient perçues par le service des douanes.

Cette organisation de la ville d'Alger fut étendue, après l'occupation de Bône et d'Oran, aux trois provinces par un arrêté du 5 janvier 1835, et pour faciliter la perception des droits, en même temps que pour proclamer notre souveraineté sur toute l'éten-

1. Fuzier Herman, *vo* *Algérie*, p. 312, n° 577.

2. Ménerville, I, p. 472.

due du territoire, un arrêté antérieur du 27 novembre 1834 avait établi la règle que l'importation et l'exportation de toutes marchandises soit françaises soit étrangères, ne pouvaient avoir lieu que par les ports occupés par les autorités françaises.

Une amende de 3.000 francs et la confiscation des marchandises punissaient toute contravention à cette disposition.

Un arrêté du 28 juillet 1842 réglemente l'octroi de terre perçu concurremment avec l'octroi de mer. Le tarif est uniforme pour toute l'Algérie et la perception des droits s'effectue sous les ordres et la surveillance du directeur des finances soit par le bail à ferme soit en régie, suivant qu'il y aura lieu (art. 24).

Dans la perception comme dans la répartition de ces droits d'octroi, on ne voit pas intervenir d'organe municipal pour la bonne raison que les communes ne furent organisées que plus tard. Après l'éphémère Conseil municipal institué à Alger en 1831, un premier essai d'administration municipale fut tenté par un règlement du ministre de la Guerre, le maréchal Gérard, en date du 1^{er} septembre 1834 ; des conseillers municipaux furent créés dans les villes d'Alger, d'Oran et de Bône ; des revenus furent affectés aux dépenses des communes ; mais l'autorité municipale restait attribuée tout entière à l'intendant civil qui pouvait seulement en déléguer une partie aux maires chargés de l'état civil. Les maires

et les conseillers municipaux n'avaient d'ailleurs aucun caractère électif ; ils étaient nommés par le ministre de la Guerre pour la ville d'Alger et par le gouverneur général pour les autres communes (1). Les Conseils municipaux, sans action et sans initiative, voyant quelquefois leur mandat non renouvelé, s'éteignirent bientôt par manque d'attribution et deux ans après, en 1836, les recettes et dépenses furent de nouveau comprises dans le budget colonial. Une ordonnance du 21 août 1839 attribue à la colonie tous les impôts perçus dans la métropole au profit des communes et des départements et met à sa charge toutes les dépenses ayant un caractère communal ou départemental. L'article 2 de cette même ordonnance classait les produits et revenus publics en Algérie en deux catégories : revenus d'État et revenus coloniaux. Dans les premiers figuraient notamment les droits de douane ; dans les deuxièmes au contraire les taxes d'octroi colonial à l'entrée par mer et par terre.

D'autre part l'article 12 décidait que les taxes, perceptions ou revenus ne pourraient être établis, modifiés ou supprimés, savoir : ceux au profit de l'État qu'en vertu d'une ordonnance royale et ceux au profit de la colonie qu'en vertu d'arrêtés du ministre de la Guerre ou du gouverneur général (2).

1. Règlement du 1^{er} septembre 1834, article 6 et suiv. *Ménerville*, p. 11.

2. Tilloy, p. 24-25.

Les deux octrois continuèrent à fonctionner en Algérie silmultanément, mais l'octroi perçu aux portes des villes était d'une perception difficile et d'un produit négligeable, l'Algérie étant à peine pacifiée et l'agriculture encore presque inexistante. La presque totalité des importations destinées à l'alimentation des populations urbaines et des troupes du corps expéditionnaire arrivait par mer. C'est donc l'octroi sur les importations par mer qu'il fallait définitivement organiser sur des bases solides et moins sujettes à modifications que les nombreux arrêtés de gouverneurs militaires qui avaient jusque-là réglementé la question.

CHAPITRE II

L'ordonnance de 1844 et la législation postérieure jusqu'au décret de 1884

L'ordonnance du 21-31 décembre 1844 (1) est le premier document qui organise d'une façon vraiment sérieuse l'octroi de mer et c'est elle qui, malgré des modifications de détail, règle encore le fonctionnement de cette institution. En même temps qu'elle fixe les règles de l'octroi de mer, elle abroge dans son article 7 le titre III de l'arrêté du 28 juillet 1842 relatif aux droits d'octroi aux portes de terre. Cet octroi terrestre si souvent supprimé puis rétabli, ne devait plus reparaitre en Algérie. La seule difficulté de sa perception ou son faible rendement, rendement qui aurait augmenté avec le développement de la culture dans la riche région du Tell qui entourait les villes du littoral, ne suffirent pas à expliquer sa disparition complète. C'est plutôt dans le caractère douanier que l'ordonnance de 1844 donne à l'octroi

1. Voir Dalloz, 1845, 3, 86.

qu'on doit rechercher la raison qui amena le gouvernement à n'organiser que l'octroi perçu aux importations par les ports.

En effet la dénomination de droit municipal donnée à l'octroi de mer par l'ordonnance de 1844 ne lui attribuait pas le caractère des octrois municipaux tels qu'ils ont été organisés dans la métropole par l'ordonnance du 9 décembre 1814 (1). Sur un point en particulier elle s'en écartait ; elle ne reproduisait pas l'article 36 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 qui réglemente en ces termes la perception sur les objets à l'intérieur. « Toute personne qui récolte, prépare ou fabrique dans l'intérieur du rayon de l'octroi des objets compris au tarif, est tenue sous peine de confiscation et d'une amende de 100 à 200 francs, d'en faire la déclaration et d'acquitter immédiatement le droit si elle ne réclame la faculté de l'entrepôt. »

L'absence de cette disposition qui aurait eu une sérieuse raison d'exister, étant donné l'immense territoire sur lequel les objets du tarif pouvaient être récoltés, préparés ou fabriqués, montre bien que l'assimilation n'était pas prévue entre l'octroi de mer tel qu'il était institué et l'octroi municipal tel qu'il existait en France.

Cependant l'ordonnance de 1844 n'avait pas le caractère douanier tel qu'on le trouve dans les régimes

1. Conseil supérieur de Gouvernement de 1890, Procès-verbaux de délibération, p. 7.

protectionnistes, c'est-à-dire qu'elle n'établissait pas de tarifs différentiels suivant les pays importateurs et qu'elle n'avait pas le caractère protecteur. C'était une taxe essentiellement fiscale. Ce caractère ressort bien de l'article 2 de l'ordonnance, ainsi conçu :

« Le droit d'octroi municipal sera perçu sur les objets dénommés au tarif, quels qu'en soient l'origine, la provenance, le pavillon importateur et la destination en Algérie. »

L'article 3 prévoyait le régime de l'entrepôt pour les approvisionnements en vivres destinés au service de la marine.

L'article 4 fait à l'octroi de mer l'application d'une règle spéciale aux octrois de la métropole : c'est l'article 153 de la loi du 28 avril 1816 prévoyant au profit du Trésor, le prélèvement d'un droit de 10 %. Ce droit existait déjà au profit du Trésor royal sous l'ancien régime. C'était en quelque sorte un bénéfice que le trésor royal recueillait lorsque le roi par lettres patentes avait bien voulu « octroyer » aux villes le droit de s'imposer des charges nouvelles. Ce droit de 10 % fut d'ailleurs supprimé en 1852 sur les octrois municipaux en France.

Il n'avait pas cependant en Algérie le même caractère qu'en France. Alors que pour les octrois municipaux c'était un droit régalien, un bénéfice pour l'État, ne correspondant à aucune charge pour lui, puisque les communes avaient un corps de fonction-

naires à leur solde chargé de la perception des droits, ce prélèvement de 10 % représentait en Algérie les frais de la perception qui était effectuée par le Service des douanes. En effet aucun autre article ne prévoit de prélèvement pour frais de perception.

Ce prélèvement de 10 % fut supprimé par un décret impérial des 3 juillet-24 août 1857 et réduit à 3 %.

La perception du droit d'octroi de mer était par l'article 5 confiée au Service des douanes. C'était la confirmation du système usité dès le début de la conquête. Aucune perception n'étant prévue ni à l'intérieur ni sur les frontières de terre, la taxe méritait bien le nom d'octroi de mer, appellation qui deviendra bientôt insuffisante et ne correspondra plus aux taxes complexes qui continueront à recevoir cette dénomination.

L'article 6 de l'ordonnance soumet l'octroi de mer à toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives aux douanes en tout ce qui concerne les déclarations, la mise en entrepôt, le contentieux, la liquidation des droits et le cabotage. On voit par là combien s'éloignait l'octroi de mer de l'octroi municipal de la métropole. Il lui manquait encore quelque chose d'absolument essentiel qui rendait impossible toute assimilation de ces deux taxes : c'est qu'aucune disposition de l'ordonnance de 1844 ne donnait de règles suivant lesquelles la réparti-

tion aurait dû être faite entre les communes. Seul le terme d'octroi municipal faisait admettre que cette taxe devait profiter aux communes. Mais pour juger sainement de l'importance à donner à ces considérations, il faut se rappeler que l'organisation communale était encore rudimentaire à cette époque et soumise à des modifications continuelles qui ne prendront fin qu'avec l'application de l'ordonnance du 28 septembre 1847 ; que notamment un arrêté ministériel du 2 août 1836 mettait à la charge de l'État les dépenses des communes et que c'est sous ce régime qu'intervient l'ordonnance de 1844. On n'a pas à se préoccuper de l'attribution de l'octroi de mer aux budgets communaux puisque ces budgets communaux n'existent pas ; ainsi s'explique le silence de l'Ordonnance de 1844 en ce qui concerne la répartition de l'octroi de mer. Les sommes provenant de cette taxe étaient par conséquent à la disposition du Gouvernement général qui les répartissait entre les communes suivant leurs besoins.

Ces précisions nous montrent combien nous sommes encore loin en Algérie à cette époque, de l'octroi métropolitain. L'octroi de mer tel qu'il est réglementé en 1844 a plutôt le caractère de subvention librement accordée par le gouverneur général aux communes, après appréciation de leurs besoins.

Quant au tarif que fixe l'ordonnance de 1844, il correspond assez bien à celui des octrois métropoli-

tains. Le tarif-type français comprenait 5 catégories d'objets soumis aux droits :

1° Boissons et liquides ;

2° Comestibles ;

3° Combustibles ;

4° Fourrages ;

5° Matériaux.

Le tarif de l'Ordonnance de 1844 reproduisait les trois premières catégories du tarif, ne comprenait pas celles des fourrages et des matériaux, mais par contre ajoutait une nouvelle catégorie : celle des objets divers dans laquelle elle ne faisait entrer que les tabacs étrangers et les savons.

Cette dernière catégorie fut d'ailleurs ajoutée au tarif-type des octrois métropolitains par le décret du 12 février 1870.

On voit donc qu'en ce qui concerne l'application des tarifs, l'Ordonnance de 1844 avait une portée plus restreinte que le décret du 17 mai 1809 et l'ordonnance du 9 décembre 1814. On se demande alors par quel phénomène de dialectique ou de mauvaise foi les exportateurs français ont pu faire réduire ce tarif, déjà moins étendu que le tarif métropolitain, jusqu'à ne plus comprendre que des denrées coloniales non soumises aux droits d'octroi en France, et cela sous le prétexte de ramener l'octroi de mer à avoir les mêmes caractères que les octrois métropolitains !

C'est une question que nous nous réservons d'ailleurs d'étudier plus longuement quand nous discuterons le décret du 26 décembre 1884.

L'ordonnance de 1844 gardait donc à l'octroi de mer le caractère de taxe spéciale à la colonie, dont le produit, centralisé dans les mains de l'autorité, lui permettait de subvenir comme elle l'entendait aux besoins des municipalités (1).

Le mouvement révolutionnaire de 1848 accentua les tendances assimilatrices et amena le Gouvernement provisoire à développer l'organisation municipale des communes algériennes. L'arrêté organique du Chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848 crée de nouvelles ressources aux budgets municipaux qui venaient d'être créés, et notamment leur attribue une part importante de l'octroi de mer. Cependant il modifie l'affectation d'une partie des ressources de l'octroi de mer jusqu'alors exclusivement municipales. En effet, aux termes de l'article 12 de cet arrêté, le produit de l'octroi était centralisé pour former un fonds commun applicable aux dépenses d'utilité communale et provinciale dans les proportions suivantes :

Dépenses communales :	. . .	3/5.
— provinciales :	. . .	2/5.

1. Conseil supérieur de Gouvernement. Session de 1890.

La répartition des $\frac{3}{5}$ attribués aux communes devait être faite chaque année par le ministre de la Guerre, au prorata des besoins et ressources comparées de chaque commune.

Mais cette liberté laissée au ministre de la Guerre dans la répartition des ressources de l'octroi de mer devait être quelque peu embarrassante, car il était assez difficile d'apprécier équitablement les besoins des communes et de répondre favorablement à leurs demandes ou de résister à leurs prétentions. L'appréciation des besoins et des ressources manquait de bases précises et suffisamment sûres pour éviter tout arbitraire dans la répartition. Pour remédier à cet inconvénient, l'arrêté du ministre de la Guerre, le maréchal Vaillant, en date du 10 novembre 1854, décide que cette répartition sera effectuée entre les communes des plein exercice au prorata de leur population respective d'après les derniers tableaux de recensement, les indigènes musulmans et israélites étant toutefois comptés pour le dixième de leur nombre.

Cet arrêté était précédé de considérants qui montrent nettement quelles étaient les idées et le but du maréchal Vaillant en intervenant dans cette question. Aussi nous semble-t-il qu'il serait utile de les reproduire ici :

« Considérant qu'en conférant au ministre de la Guerre le droit de répartir chaque année, au prorata des besoins et des ressources comparées, la portion

du produit de l'octroi de mer attribué aux communes, le décret précité s'est abstenu d'indiquer suivant quelles règles serait déterminé le prorata qui doit servir de base à la répartition, et que dès lors le choix de cette base reste abandonné à l'appréciation discrétionnaire du ministre répartiteur ;

« Considérant qu'il importe au double point de vue de l'intérêt des communes et des principes de l'équité, de s'arrêter à la base qui par son caractère de fixité et sa certitude, se prête le moins à l'arbitraire et à l'erreur ;

« Que le chiffre officiel de la population peut seul présenter ce double caractère ;

« Que son adoption, comme base unique de la répartition à effectuer est d'ailleurs une conséquence logique et rigoureuse de la nature du produit à répartir puisqu'il s'agit de droits prélevés sur la consommation, et que celle-ci ne saurait avoir dans chaque localité, de mesure plus exacte que le chiffre de la population ;

« Enfin que, eu égard à la majeure partie des objets affectés par les tarifs de l'octroi de mer, la population indigène ne concourt dans chaque localité, à leur consommation, que dans une proportion que les données actuelles de la statistique ne permettent pas d'évaluer à plus du dixième de la consommation européenne :

« Article premier. — Pour l'année 1855 la part

revenant à chaque commune constituée, dans les $\frac{3}{5}$ du produit net de l'octroi de mer, sera déterminée au prorata de sa population tant européenne qu'indigène.

« Toutefois les indigènes musulmans et israélites ne seront comptés que pour le dixième de leur nombre.

« VAILLANT (1). »

C'est donc seulement depuis 1855 qu'une règle précise est apportée dans la répartition aux communes des ressources de l'octroi de mer. Nous verrons plus loin quand nous discuterons la valeur des coefficients de consommation qui ont été fixés, combien cette base que l'on croit établie sur des données économiques : l'appréciation exacte de la consommation relative des diverses populations qui peuplent l'Algérie, est encore imprécise. Malgré les apparences, se sont les besoins des communes appréciés dans leur ensemble qui font varier les coefficients de consommation, et ceux-ci n'ont plus alors qu'une valeur relative.

Jusqu'à cette époque l'octroi de mer n'étant perçu qu'à l'importation par les ports, justifiait son nom par son mode de perception. Mais l'Algérie avait des frontières terrestres communes avec la régence de Tunis

1. Ménerville, I, p. 473.

et le Maroc. Si au début de la conquête, le peu de sécurité de ces régions frontières et la difficulté des communications avaient fait négliger l'installation d'un service de douane, il arriva cependant un moment où la contrebande étrangère prit le chemin terrestre pour s'exercer. Aussi pour enrayer cette fraude, une ordonnance du 16 décembre 1843 avait prohibé toute importation par terre. Mais cette prohibition n'étant pas appuyée par un organe de répression resta illusoire et l'on fut obligé d'établir tout un système de douane le long des frontières terrestres. Le moyen d'atteindre la fraude existant, la prohibition des importations par les frontières de terre fut levée et les marchandises ainsi introduites furent soumises aux droits de douane et d'octroi existant sur les frontières de mer. Un décret du 11 août 1853 disait dans son article 10 : « Le droit d'octroi municipal sera perçu aux frontières de terre, sur les produits tunisiens et marocains qui en sont passibles à l'entrée par mer. » Nous étudierons plus loin l'organisation du service de perception aux frontières tunisienne et marocaine et au sud de l'Algérie.

La répartition qui avait été faite par l'arrêté du 4 novembre 1848 fut bientôt modifiée par une décision ministérielle du 25 juin 1858. Elle faisait du produit de l'octroi de mer 3 parts :

1° 7/10 attribués aux communes ;

2° 2/10 attribués à la caisse départementale comme

contribution aux dépenses des hospices et hôpitaux ;

3° 1/10 devant former un fonds commun.

Cette dernière affectation ne devait pas être faite puisqu'une décision du 1^{er} décembre de la même année la supprime et porte à 8/10 des droits perçus la part afférente aux communes.

La même décision ministérielle du 25 juin 1858 apporta un changement beaucoup plus important dans la répartition en décidant que « la répartition des 7/10 attribués aux communes sera établie désormais par province et sur les produits exclusivement perçus dans chaque province. »

Cette modification s'explique par ce fait que les départements entraient pour 2/10 dans cette répartition et que deux d'entre eux, celui d'Oran et celui d'Alger, se considéraient comme lésés par la répartition à l'unité coloniale, le département de Constantine important peu par mer et venant pour une grosse part à la répartition du fait de sa population indigène plus dense.

Cette suppression de l'unité coloniale comme base de la répartition de l'octroi de mer peut encore être considérée comme une conséquence du mouvement d'assimilation à outrance qui fit créer en 1858 un ministère de l'Algérie et fit supprimer le Gouvernement général et le Conseil supérieur. L'unité admi-

nistrative devenant le département, on devait logiquement faire la répartition par département.

Il n'en subsiste pas moins que cette modification fut regrettable. Elle enleva à l'octroi de mer son caractère de taxe coloniale et augmenta les tendances particularistes de département à département. Cette répartition avait encore une certaine raison d'être lorsque les départements recevaient une part de la taxe, mais elle devait logiquement disparaître en même temps que sa cause lors de la suppression par le décret du 23 décembre 1874 de la part revenant aux départements. Cet état de chose subsista cependant jusqu'en 1887 et ne fut supprimé qu'après de longues résistances.

Quant aux 2/10 attribués aux départements, ils furent supprimés plus tard par le décret du 23 décembre 1874 qui réorganisa l'assistance publique en Algérie ; les dépenses des hôpitaux sont enlevées aux départements et mises à la charge des communes à titre de dépense obligatoire.

Une autre modification de détail fut faite par le décret du 19 janvier 1875 qui fixe la part des communes mixtes dans la répartition du produit de l'octroi de mer. « Considérant, dit le décret, que des douars-communes jusqu'ici administrés par l'autorité militaire vont passer en territoire civil, qu'ils y seront généralement répartis dans des communes mixtes ;

« Considérant que les populations de ces douars-communes n'apportent encore qu'un faible tribut à la consommation des produits soumis aux taxes de l'octroi municipal de mer; qu'elles ne sauraient équitablement être comprises dans la répartition de ce produit pour une proportion égale à celle qui est appliquée aux habitants indigènes des communes de plein exercice :

« Article premier. — Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, la part des communes mixtes dans la répartition du produit net de l'octroi municipal de mer sera basée quant à l'élément indigène sur le $\frac{1}{40}$ de l'effectif de cette population.

« La part de l'élément indigène dans les communes de plein exercice reste fixée au $\frac{1}{8}$ de l'effectif de cette population. »

MARÉCHAL DE MAC-MAHON (1).

Les communes mixtes venaient ainsi pour la première fois à la répartition du produit de l'octroi de mer. Les indigènes ne comptaient que pour $\frac{1}{40}$ de leur nombre et ce coefficient est celui qui subsiste encore aujourd'hui. Une seule modification de ce chiffre eut lieu en 1887, le décret du 27 juin ayant élevé à $\frac{1}{28}$ le chiffre pour lequel les indigènes seraient comptés dans la répartition; mais cette pro-

1. Hugues et Lapra, *Code Algérien*, p. 343.

portion fut jugée trop forte, et trois ans plus tard le décret du 23 décembre 1890 rétablissait l'ancien chiffre.

REVISION DES TARIFS

Décret du 25 septembre 1880

Par ce qui précède, on peut se rendre compte que depuis l'ordonnance de 1844, aucune modification importante n'était venue changer le caractère de l'octroi de mer. Seules des modifications de détail étaient intervenues, et presque toutes portant sur la répartition du produit de cette taxe qui devait suivre le développement de l'administration civile en Algérie.

L'ordonnance de 1844 soumettait au tarif cinq catégories d'objets ;

- 1° Boissons ;
- 2° Comestibles ;
- 3° Epices ;
- 4° Combustibles ;
- 5° Objets divers.

Aucune modification essentielle ne fut apportée à cette classification, ni aux tarifs de droits fixés par nature d'objets depuis le 1^{er} avril 1845, date d'application des dispositions de l'ordonnance de 1844, jusqu'au 25 septembre 1880.

Pendant les trente et une premières années, c'est-à-dire jusqu'en 1876 inclusivement, les recettes provenant des recouvrements suivirent une progression constante. Elles accusaient déjà en 1860 un chiffre brut de 3 millions de francs environ et en 1876 près de 5 millions de francs. La part de chaque unité de répartition s'élevait en 1874 à 17 fr. 37, la moyenne étant prise sur les trois départements (1). Mais vers cette époque un double phénomène se produisit qui devait restreindre dans des proportions très appréciables les ressources des budgets communaux, et appeler une réforme : ce fut d'une part l'extension énorme du territoire civil et par conséquent l'augmentation des unités copartageantes, et d'autre part la diminution du produit de l'octroi de mer par suite du développement de la culture de la vigne, et de la création de distilleries algériennes dont l'alcool non taxé remplaçait une quantité égale d'alcool importé.

Ces deux causes dont les effets s'ajoutaient produisirent un déficit notable dans les budgets des communes et c'est pour parer à ce déficit que devait intervenir le décret du 25 septembre 1880.

Voyons d'abord dans quelles proportions joua la première de ces causes, l'extension du territoire civil.

On était vers 1875, en plein mouvement d'assimila-

1. Moucheron, *Les douanes en Algérie*, p. 544.

tion qui devait amener quelques années plus tard les décrets dits de « rattachements ». L'Algérie étant le prolongement de la France devait être soumise à la même organisation administrative. Les trois départements algériens si différents pourtant des départements français comprendraient des communes avec tout l'organisme des communes françaises. Le territoire militaire on le repoussait vers le sud ; les douars, villages d'indigènes semi-nomades, jusque-là administrés par l'autorité militaire passèrent en territoire civil pour y former des communes mixtes. Ce développement du territoire civil, pour être mieux compris, doit être éclairé de quelques chiffres.

En 1874, la population communale se composait de 242.739 européens, 38.623 israélites et 245.251 musulmans. Elle se nombrait par 277.472 unités au regard de l'octroi de mer. En 1878, elle comprenait 300.845 européens, 33.172 israélites et 1.106.308 musulmans, et le chiffre des unités de répartition était monté à 366.176. Le total des parties prenantes s'était donc accru en quatre ans de 88.704 (1).

Pour compenser l'augmentation de ce nombre des unités de répartition, voyons-nous augmenter le produit de l'octroi de mer ? Non. Au contraire, son produit diminue. Après avoir été de près de 5 millions en 1876, il n'est plus que de 4.560.266 francs en 1877,

1. Moucheront, p. 544.

de 4.516.147 francs en 1878 et de 4.510.554 francs en 1879. De cette diminution du produit de la taxe on ne pourrait pas déduire une diminution de la consommation. Au contraire cette consommation augmente ; mais à l'abri des tarifs d'octroi de mer frappant les produits importés et n'atteignant pas la production algérienne, diverses industries ont pu se développer dans la colonie et notamment celle de la distillerie d'alcool. Il en résultait donc une diminution des importations et par conséquent des droits perçus.

Aussi pour assurer l'équilibre budgétaire des communes, et sur les vives instances du gouverneur général, M. Albert Grévy, le Conseil d'État adopta le projet de la révision des tarifs élaboré par l'Administration algérienne dans le sens d'une imposition de surtaxes et de taxes nouvelles devant augmenter le produit de l'octroi de mer dans la proportion de 30 à 35 % des recettes moyennes des trois dernières années.

L'avis du Conseil d'État fut sanctionné par le décret du 25 septembre 1880.

Ce nouveau décret n'apportait aux dispositions en vigueur d'autre modification que celle des tarifs. L'application des nouveaux droits était considérée comme temporaire ; elle devait cesser le 31 décembre 1883, de nouvelles taxes à l'étude, notamment l'impôt sur la propriété non bâtie devant remplacer une taxe que

les pouvoirs métropolitains regardaient avec une défaveur marquée, la considérant comme une dérogation au principe de plus en plus en honneur de l'union douanière entre la France et l'Algérie. Ce principe devait d'ailleurs recevoir son entière application dans la loi du 29 décembre 1884 qui déclare dans son article 10 : « Les produits étrangers importés en Algérie sont soumis aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France. »

Ce n'est donc que sous la pression des circonstances que ce décret était intervenu.

Il fait une classification des tarifs : un tableau A indique les objets antérieurement taxés, mais qui ont

Décret du 25 septembre 1880

TABEAU A
Augmentation de droits

	Anc. taxe 100 kil.	Nouv. taxe 100 kil.
Fromages.	3	6
Viandes salées et fumées	5	6
Graisses et saindoux	3	6
Suifs, cambouis	2	5
Savons non parfumés	3	5
Sucreries.	12	20
Chocolats.	10	15
Cafés et faux cafés	5	10
Sucres bruts, raffinés	5	10
Tabacs étrangers.	10	20
Bougies	10	20
Poivre et piments	20	35

subi une augmentation de taxe ; le tableau B renferme les objets non taxés précédemment, et le tableau C les objets qui conservent la même taxation qu'en 1844.

Tout en donnant un avis favorable à l'adoption des nouveaux tarifs, le Conseil d'État avait cependant formulé certaines réserves qui faisaient pressentir les

TABLEAU B

Imposition d'objets non encore taxés

Fruits frais	2 fr. les 100 kil.
Fruits secs	2 fr. —
Graines oléagineuses	2 fr. —
Huiles d'olives.	5 fr. —
Huiles de graines oléagineuses.	5 fr. —
Huiles minérales.	5 fr. —
Beurre	5 fr. —
Savons parfumés	10 fr. —
Faïence, porcelaine	2 % <i>ad valorem</i>
Fers en barre à l'exception de rails.	0 fr. 25 les 100 kil.
Fontes et fers (à l'except, des mach.).	0 fr. 50 —
Bois brut et scié.	1 fr. le stère
Matériaux de construction	2 % <i>ad valorem</i>
Verres et cristaux	5 % —
Cartes à jouer	10 % —
Huitres fraîches	5 fr. le mille
Eaux minérales	5 fr. l'hectolitre

TABLEAU C

Objets soumis au tarif de 1844 et dont les taxes n'ont pas été modifiées

difficultés que devaient rencontrer plus tard non pas seulement une demande de taxes nouvelles, mais encore le maintien de l'institution de l'octroi de mer.

« Considérant, dit le Conseil d'État dans sa séance du 23 septembre 1880, que le ministre du Commerce ne paraît pas avoir été appelé à faire connaître dans l'instruction son appréciation sur les conséquences qui peuvent résulter pour le commerce de la métropole et de la colonie d'un accroissement de taxe d'octroi de mer dépassant 30 % ;

« Mais considérant qu'en raison de l'urgence et des intérêts engagés, il convient d'approuver en limitant la portée, une mesure financière sans laquelle les budgets des anciennes et des nouvelles communes de l'Algérie ne sauraient pourvoir aux besoins des services municipaux ; qu'à ce point de vue une augmentation des taxes de l'octroi de mer s'impose comme une conséquence immédiate de l'extension du régime civil réalisé par le gouverneur général de l'Algérie avec l'assentiment des assemblées législatives ;

« Considérant d'autre part que l'octroi de mer tel qu'il existe en Algérie n'est pas un droit d'octroi proprement dit, puisqu'il ne frappe pas les objets produits à l'intérieur ; qu'il est plutôt un droit de douane atteignant les produits métropolitains ; qu'il constitue dès lors dans notre système financier une anomalie destinée à disparaître dès que l'établissement des contributions directes en Algérie y permettra la per-

ception de centimes additionnels au profit des communes ;

« Considérant que dans ces circonstances la modification du tarif de l'octroi de mer en Algérie ne saurait être autorisée pour une durée illimitée, est d'avis... etc. »

Le Conseil d'État considérait donc l'augmentation de la taxe d'octroi de mer comme une mesure d'opportunité d'un caractère tout à fait passager et transitoire, et l'octroi de mer lui-même comme une taxe en contradiction avec les systèmes français et qui devait promptement disparaître.

Cependant la réforme de 1880 eut un effet heureux sur les budgets communaux, puisque les recouvrements de 1882 permirent d'attribuer aux communes une somme totale de 7.210.381 francs, soit en moyenne 18 francs par unité de répartition, ce qui représentait une augmentation de plus de 30 % sur le produit de la taxe avec les anciens tarifs.

Malheureusement cette situation ne dura pas ; les années qui suivirent accusèrent une décroissance sensible qui se traduisit dès l'année 1883 par une diminution de 785.000 francs.

En exposant la situation au Conseil supérieur dans sa session de février 1884, le gouverneur général avait fait remarquer que loin de provenir d'une réduction de la consommation locale, la diminution des recettes de l'octroi n'était due qu'à l'extension

de la production coloniale, notamment celle des vins et des alcools. Il fallait donc s'attendre à ce que cette diminution s'accusât davantage par suite du développement que prenait chaque jour en Algérie la culture de la vigne. Alors qu'en 1880 l'Algérie importait 41.700 hectolitres d'alcool payant 1.670.000 francs de droits au titre de l'octroi de mer, cette importation, passait à 23.900 hectolitres en 1881, 3.950 hectolitres en 1882 et 3.600 hectolitres en 1883 ne donnant plus que 959.000 francs, 159.000 francs et 145.000 francs de droit respectivement pour chacune des années 1881, 1882 et 1883 (1).

Les budgets communaux se trouvaient de nouveau aux prises avec des difficultés très sérieuses, et le Conseil supérieur, pour rétablir l'équilibre budgétaire communal si gravement menacé, fut amené à étudier l'imposition de nouvelles taxes sur des objets qui ne seraient pas produits en Algérie afin d'éviter que le développement agricole de la colonie diminuant les importations, n'eut comme conséquence une diminution dans le produit de l'octroi de mer. Dans sa séance du 23 novembre 1883, il vota de nouvelles taxes à percevoir sur les olives salées (5 fr. les 100 kgr.), l'acide stéarique (5 fr. les 100 kgr.) et le riz (5 fr. les 100 kgr.). Des surtaxes sur le sucre et le café, proposées par la commission

1. Burdeau. *L'Algérie en 1891*, p. 264.

de l'octroi de mer, furent repoussées après discussion.

Ces propositions transmises par le Gouvernement général aux ministres compétents provoquèrent de leur part des observations nombreuses. Le Conseil d'État devant ces oppositions ne crut pas devoir accepter les propositions du Conseil supérieur. Mais comme la perception de l'octroi de mer ne pouvait pas être suspendue sans arrêter la vie communale en la privant de la plus grande partie de ses ressources, le Conseil d'État la prorogea jusqu'au 30 juin 1884.

La question de principe restait donc entière puisque seule une réglementation provisoire était intervenue; aussi le Conseil supérieur dans sa session de février 1884 devait-il être amené à s'occuper de nouveau de l'octroi de mer. Revenant sur les propositions formulées en novembre 1883, il émit le vœu que les tarifs arrêtés pour trois ans par le décret du 25 septembre 1880 fussent prorogés pour une période de même durée avec une taxe additionnelle sur l'acide stéarique et le riz.

Ces nouvelles propositions transmises le 16 février 1884 au ministre de l'Intérieur furent communiquées aux ministres du Commerce et des Finances; elles n'eurent pas plus de succès que la première fois, et pour ne pas engager l'avenir, en même temps que pour marquer avec quelle défaveur ils considéraient

le maintien de l'octroi de mer, les ministres compétents acceptèrent seulement la prorogation des taxes pour une nouvelle période de six mois, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 1885.

Ils considéraient le sort de l'octroi de mer comme lié à la réforme des rapports douaniers entre la France et l'Algérie que M. Peulevey demandait dans sa proposition de loi alors en discussion devant les Chambres. Cette proposition allait devenir la loi du 29 décembre 1884 qui resserrait les liens économiques entre la France et l'Algérie.

Cette attitude défavorable du ministre du Commerce était surtout dictée par les réclamations que les industriels et commerçants français ne cessaient de formuler contre le régime douanier de l'Algérie et l'octroi de mer. Cette dernière taxe, on la présentait comme une anomalie, une sorte de douane intérieure, survivance d'un autre âge, qu'il était de toute nécessité de faire disparaître. Pour bien apprécier cet état d'esprit, il faut se rappeler que l'Algérie vivait alors sous le régime des rattachements inaugurés par les décrets de 1881. Il n'y avait plus d'unité algérienne ; on ne connaissait que trois départements d'Oran, d'Alger et de Constantine qu'on devait traiter comme des départements métropolitains. Voit-on entre ceux-ci des taxes spéciales, des douanes intérieures qui s'opposent à la liberté du commerce ?

Non; tout cela avait disparu depuis longtemps et il fallait sans tarder supprimer l'octroi de mer. C'est ce que demanda M. Hérisson, ministre du Commerce. Il disait en effet dans une lettre du 1^{er} décembre 1883 : « Cette taxe aurait dû logiquement disparaître au lendemain de la loi du 17 juillet 1867, qui au point de vue douanier a assimilé le territoire algérien au territoire français. » L'assimilation douanière n'ayant fait que s'accroître, il devenait donc logique, d'après le ministre du Commerce, de supprimer l'octroi de mer. Il nous semble au contraire que la situation s'améliorait surtout, du fait de l'assimilation douanière, pour les industriels et commerçants métropolitains qui acquéraient ainsi une sorte de monopole d'exportation, les importations étrangères devenant presque nulles grâce aux tarifs prohibitifs qui leur fermaient le marché algérien.

En regard de cet avantage indéniable pour les exportateurs français, on pouvait sans trop d'injustice leur demander les sacrifices que les droits de douane pouvaient leur imposer, dans la faible mesure où ces droits les atteignaient.

Devant les intentions de la Commission parlementaire, le gouverneur général justement préoccupé du sort des communes algériennes, demanda au Gouvernement des explications. « Je considère comme indispensable, écrivait-il dans une lettre du 28 mai 1884, de faire ressortir que la manière dont cette

« importante question est envisagée, semble établir
« une confusion entre le caractère du projet de loi
« de M. Peulevey et celui de l'octroi de mer, et su-
« bordonne en principe le maintien de cette taxe
« au rejet du projet en question. Or je crois devoir
« insister sur ce point que la révision du régime
« douanier de l'Algérie est une mesure économique
« qui n'a, à ce titre, aucun lien avec l'octroi de mer,
« taxe municipale servant exclusivement à alimenter
« les budgets des communes algériennes dont elle
« constitue la principale ressource. Il ne me paraît
« pas que la vie matérielle de ces communes puisse
« dépendre de l'opportunité d'assimiler l'Algérie à
« la métropole en matière de taxes douanières et je
« vous demande respectueusement de vouloir bien
« dissiper toute équivoque à cet égard. »

En réponse à cette demande de renseignements, le ministre de l'Intérieur faisait connaître par télégramme du 20 juin 1884 que d'après le projet arrêté de concert avec les ministres du Commerce et des Finances par la Commission parlementaire, l'octroi de mer ne pouvait être maintenu en raison des considérations développées par le ministre du Commerce dans sa lettre du 1^{er} décembre 1883, mais que, l'application complète à la colonie du tarif douanier de la métropole devant augmenter les revenus du Trésor d'une somme au moins égale au produit de l'octroi de mer (soit 6.000.000 fr.), il en serait fait aban-

don à titre d'indemnité, aux communes algériennes (1).

Ce projet, satisfaisant à première vue, soulevait des objections. Le ministre semblait considérer que le commerce de l'Algérie avec l'étranger ne serait pas affecté par l'élévation des droits qu'établissait le nouveau projet. C'était examiner la question d'une façon un peu superficielle. En effet la nouvelle loi avait pour but de rendre le marché algérien aux industriels français ; ceux-ci s'étaient plaints souvent par l'organe des Chambres de commerce que l'Algérie était envahie de produits étrangers livrés à meilleur compte, et que la concurrence leur était impossible. Les nouveaux droits devaient donc logiquement restreindre l'importation étrangère, sinon la supprimer. Il était donc tout au moins inattendu de voir le ministre promettre un fort produit de droits sur les importations étrangères alors qu'il espérait au contraire (c'était là le but de la loi) que ces droits prohibitifs empêcheraient ces importations, et obligeraient l'Algérie à s'approvisionner exclusi-

1. La plus-value de 6 millions qu'escomptait le ministre du Commerce ne se produisit d'ailleurs pas ainsi que le montre la comparaison de recettes de douanes pendant la période 1883-1886.

1883		7,680,566	francs
1884		8,821,157	—
1885		8,478,598	—
1886		9,651,685	—

vement en France (1). Ces objections n'échappèrent pas au gouverneur général. Il fit remarquer d'abord qu'il serait anormal de prélever sur les recettes des douanes qui sont essentiellement des recettes d'État les sommes nécessaires à l'équilibre des budgets communaux.

Il y avait en outre à craindre, disait-il, que la surélévation des droits de douane, en éloignant des ports de l'Algérie les produits étrangers, ne se traduise en définitive par une plus-value insuffisante pour indemniser les communes de la suppression de l'octroi de mer. Aussi pour tâcher de conserver l'octroi de mer qu'il jugeait indispensable aux communes algériennes, le gouverneur proposa-t-il de modifier le caractère douanier que présentait cette taxe et de la rapprocher des octrois tels qu'ils fonctionnaient dans la Métropole. En faire des octrois strictement municipaux, c'est-à-dire dont les barrières se confondraient avec les limites des agglomérations urbaines, il n'y fallait pas songer.

Les difficultés énormes d'établissement et de fonctionnement d'un tel système auraient entraîné des frais qui auraient rendu à peu près nul le rendement

1. La loi produisit le résultat qu'en attendaient le ministre et les exportateurs français. Les rapports commerciaux entre l'Algérie et les pays étrangers diminuèrent sensiblement. Le chiffre des importations étrangères qui était de 80.424.000 francs en 1883, descendit à 50 093.000 francs en 1886.

de l'octroi. Il fallait donc conserver le mode de perception existant qui n'entraînait qu'une dépense de 6 %.

Restaient les tarifs; c'était eux qui avaient attiré les critiques surtout depuis la réforme de 1880. On prétendait que beaucoup d'objets taxés par l'octroi de mer n'étaient pas compris dans les catégories d'objets imposables, telles que les avait fixées le décret du 12 février 1870. Il fallait donc réduire le nombre des objets taxés. Pour respecter complètement les règles d'octroi il fallait taxer non seulement les objets importés, mais les objets similaires produits, récoltés ou fabriqués en Algérie. Comme les difficultés de perception avaient fait renoncer à cette taxation intérieure (excepté comme nous le verrons pour l'alcool et la bière dont il est facile de surveiller la fabrication) et que d'ailleurs il est difficile d'assimiler un grand pays comme l'Algérie à une ville, il fallait rayer des tarifs tous les objets importés qui pouvaient avoir des similaires en Algérie. Et comme les produits de France et d'Algérie sont à peu près les mêmes, les deux pays ayant les mêmes cultures, on en était réduit à supprimer presque tous les objets compris dans les six divisions du décret de 1870.

Le gouverneur, afin de conserver malgré tout une taxe qu'il jugeait indispensable aux communes, proposa un nouvel octroi de mer qui ne devait plus attirer les susceptibilités de la Métropole puisqu'il ne

contenait plus guère que des denrées coloniales, denrées coloniales qui, par une ironie singulière, sont écartées des tarifs des octrois métropolitains ! Grâce à tous ces détours et malgré une résistance obstinée des ministres, il arriva après des négociations laborieuses à obtenir le décret du 26 décembre 1884.

CHAPITRE III

Décret du 26 décembre 1884

Le décret du 26 décembre 1884 est la base de l'organisation actuelle de l'octroi de mer. Il devait en principe transformer l'ancien octroi de mer ayant un caractère douanier, et en faire un droit comparable aux octrois métropolitains et qui empruntait à la législation française ses principes fondamentaux avec ces deux conséquences suivantes :

1° Le tarif ne devait comprendre que les objets qui figurent dans les six divisions indiquées soit par l'ordonnance du 9 décembre 1814 soit par le décret du 12 février 1870.

2° Il devait atteindre les objets produits fabriqués ou récoltés dans le périmètre de l'octroi (dans l'espace l'Algérie entière) et les frapper d'une taxe équivalente à celle dont sont frappés les produits similaires importés ; ceci résulte des dispositions de l'article 2 ainsi conçu : « Toute personne qui récolte, prépare ou fabrique dans l'intérieur du territoire soumis aux droits d'octroi de mer des objets compris

au tarif, est tenu d'en faire la déclaration et, si elle ne réclame pas la faculté d'entrepôt, d'acquitter immédiatement le droit. »

En fait aucune de ces deux règles n'est remplie. En premier lieu le nouveau tarif n'est nullement conforme au décret du 12 février 1870 sur les octrois puisqu'il ne comprend presque rien des six divisions du tarif annexé à ce décret et qu'au contraire il frappe surtout des denrées coloniales qui ne sont pas soumises aux droits d'octroi, le législateur considérant que ces denrées sont assez durement imposées par les droits de douane. En ce qui concerne la seconde règle elle est aussi sans effet, puisqu'on a renoncé, devant les difficultés de la perception, à imposer les objets récoltés, préparés ou fabriqués en Algérie, exception faite cependant pour l'alcool et la bière qu'on peut considérer à part.

La réforme est donc bien moins complète qu'on veut bien le dire. Mais la situation s'éclaire encore si l'on rapproche le nouveau système douanier organisé par la loi de 1884 et l'octroi de mer.

La loi de 1884 devait amener l'assimilation complète au point de vue douanier entre la France et l'Algérie. Elle modifiait la loi du 17 juillet 1867 qui contenait notamment dans son tarif un tableau A comprenant les denrées coloniales et leur accordant un traitement de faveur à leur importation en Algérie. Le Parlement, sur les propositions du Gouver-

nement, consentit à laisser ces denrées en dehors de l'assimilation douanière, *afin de permettre d'en former la base du nouvel octroi de mer* (1). Elles restaient donc soumises à des droits réduits auxquels venaient s'ajouter les droits d'octroi, et l'addition de ces deux droits forme un total à peu près égal aux droits de douane qui frappent les mêmes denrées en France. Si l'on considère que l'assimilation douanière existe, on est obligé de conclure que les droits d'octroi de mer portant sur cette catégorie de produits ne sont que des droits de douane déguisés, enlevés à leur affectation normale au budget de l'État pour être affectés aux budgets communaux. Il nous semble donc bien que la transformation, malgré les apparences, a été moins complète qu'on ne l'a cru. Les nouveaux tarifs(2) étaient arrêtés pour une période

1. Note présentée au Conseil supérieur de Gouvernement dans sa session extraordinaire de mars 1890, p. 21.

(2) *Tarif annexé au décret du 26 décembre 1884*

	Unité de perception	Quotité des droits
	Les 100 kil.	Francs
Glucose	»	10
Cafés et faux cafés	»	30
Sucres bruts et vergeoises	»	15
Sucres raffinés	»	20
Chicorée moulue.	»	5
Thé	»	25
Poivre et piment	»	35
Marrons, châtaignes	»	5
Cannelle et Cassia	»	45
Muscades, macis et vanille.	»	100
Clous et griffes de girofles	»	40
Huiles minérales	»	
Alcool pur.	l'hectol.	45
Bière.	id.	5

de cinq années à partir du 1^{er} janvier 1885. Pour les alcools, qui n'avaient pas encore été taxés et qu'un droit de 45 francs mettait dans l'impossibilité de lutter avec les alcools importés, le gouverneur général obtint un régime transitoire. Pendant une année, le droit serait réduit de moitié, soit 22 fr. 50 (article 5).

Jusqu'au 31 décembre 1886 il était pourvu aux mesures d'exécution par des arrêtés du gouverneur général pris après avis du Conseil de Gouvernement (art. 6). Ces attributions furent maintenues au gouverneur général, sauf celles concernant la répartition, jusqu'au 30 juin 1887 (décret du 30 déc. 1886.).

En conformité de ces prescriptions, un arrêté gouvernemental du 27 décembre 1884 réglementait la perception des droits, aussi bien à l'intérieur qu'aux frontières de terre et de mer, ainsi que le mode de répartition de leur produit.

En ce qui concerne la perception des droits extérieurs et le mode de répartition, l'arrêté se bornait d'ailleurs à maintenir les dispositions alors en vigueur, le gouverneur général n'ayant pas voulu préjuger, dans un règlement essentiellement provisoire, des décisions du Conseil d'État en vue du règlement définitif. Quant aux droits sur les alcools et bières de production intérieure, l'arrêté du 27 décembre 1884, en confiait la constatation et la perception au service des contributions diverses, et réglementait le mode des déclarations à faire par les intéressés pour l'acquitte-

ment des droits, soit par voie d'abonnement, soit autrement.

Une commission spéciale fut instituée en vue de l'élaboration d'un projet de règlement d'administration publique pour l'exécution du décret du 26 décembre 1884. Ces propositions transmises au ministre de l'Intérieur devaient être soumises au Conseil d'État.

En ce qui concerne la répartition, le projet concluait au maintien du *statu quo*, c'est-à-dire à la totalisation des recouvrements par départements et leur répartitions entre les communes d'un même département. Quant aux israélites, il demandait à ce qu'ils fussent comptés à l'avenir pour l'unité. La crainte de compromettre l'équilibre des budgets communaux avait fait retarder cette réforme malgré des réclamations nombreuses des grandes villes d'Algérie qui auraient vu, par ce moyen, leurs ressources augmenter sensiblement.

En ce qui concerne la constatation et la perception des droits à l'intérieur, la commission proposait une distinction entre les distillateurs et les brasseurs de profession qui devraient être soumis au système de l'abonnement, et les distillateurs ambulants et les bouilleurs de crû. Pour ceci la commission proposait de mettre sous scellé les alambics en temps de chômage et de calculer la redevance sur la durée pendant laquelle les propriétaires auraient la disposition de leurs appareils.

Le règlement du Conseil d'État du 27 juin 1887 n'admit pas toutes ces propositions. Il n'accepte le système de l'abonnement que pour les brasseries (art. 10). Pour les distillateurs il applique les règles courantes de l'exercice.

Les modifications apportées par le règlement de 1887 en ce qui concerne la répartition et le mode de comptage des indigènes sont aussi très importantes. Le Conseil d'État, considérant que depuis la suppression des droits sur les vins et les viandes salées les indigènes prennent une plus grande part à la consommation des produits taxés, élève leur coefficient de répartition. Il les fait compter pour $\frac{1}{7}$ au lieu de $\frac{1}{8}$ dans les communes de plein exercice et $\frac{1}{28}$ au lieu de $\frac{1}{40}$ dans les communes mixtes.

De plus, le règlement substituait l'unité coloniale à l'unité départementale pour la perception et la répartition, revenant ainsi au mode de répartition en usage jusqu'en 1859. Le Conseil d'État estimait que le mode de répartition par département ne pouvait se concilier avec la perception de droits à l'intérieur, les produits fabriqués pouvant être consommés dans un département autre que celui qui aurait encaissé les droits, nulle barrière d'octroi n'existant entre les départements. En fait des distilleries établies dans le département d'Alger envoyaient leurs produits dans les départements d'Oran et de Constantine pour y être consommés alors que les droits perçus profi-

taient exclusivement au département d'Alger. Pour 1886 par exemple, la somme attribuée à chaque unité de répartition s'élevait à 13 fr. 45 pour le département d'Alger, à 11 francs pour le département de Constantine, et à 9 fr. 80 seulement pour le département d'Oran. La consommation étant proportionnellement à peu près égale dans les trois départements, une telle différence dans la répartition était profondément injuste. C'est pour remédier à cette inégalité que le Conseil d'État revint au système de l'unité coloniale.

Cette décision amena des protestations véhémentes, surtout du département d'Alger particulièrement atteint. Le nouveau système de comptage des indigènes causait de graves perturbations dans les budgets communaux, et ces différentes mesures étant attaquées de tous côtés, deux décrets, du 22 décembre 1887 et du 29 décembre 1888 suspendirent les effets de ce règlement jusqu'au 31 décembre 1889, date à laquelle expiraient les effets du décret du 26 décembre 1884. La discussion restait ouverte et à la session de mars 1890, une commission fut nommée qui devait étudier surtout le mode de répartition de l'octroi de mer et la révision des tarifs.

Sur le premier point, la discussion fut vive, les représentants de chaque département défendant les intérêts de leurs électeurs, et oubliant bien souvent les principes. La répartition à l'unité départementale

étant favorable à deux départements sur trois, ce fut en ce sens que conclut le rapporteur. Il demandait donc le maintien du *statu quo* (1).

Sur la question des tarifs la commission demandait une augmentation de droits et la taxation de nouveaux produits (viandes salées, bougies, fontes, fers, bois, savons).

Ces propositions furent soumises au pouvoir central et à la date du 23 décembre 1890 intervenait un décret pris après avis du Conseil d'État, et réglant à nouveau pour cinq ans, du 1^{er} janvier 1891 au 31 décembre 1895, les tarifs, la perception et la répartition de l'octroi de mer.

En ce qui concerne les tarifs, les augmentations demandées par le Conseil supérieur sont repoussées. Seul le droit sur les alcools est porté de 45 à 50 francs.

Pour la répartition, le Conseil d'État persiste dans son opinion et impose la répartition à l'unité coloniale. Quant au coefficient attribué aux indigènes, il fut jugé trop fort et ramené à 1/8 en commune de plein exercice et 1/40 en commune mixte.

L'octroi de mer forme donc une masse centralisée à Alger. Au commencement de chaque mois le Gouvernement général détermine la part revenant à l'ensemble des communes d'un même département sur les recettes encaissées pendant le mois précédent. Les

1. Conseil supérieur, séance du 22 mars 1890, p. 126.

préfets font la répartition entre les communes de leur département, mais cette répartition au lieu d'avoir le caractère définitif, est faite à titre d'avances, ces avances constituant les acomptes mensuels prévus par le règlement du 27 juin 1887. Ce système à l'avantage de mettre rapidement à la disposition des communes les sommes dont elles ont besoin.

L'octroi de mer ne devait plus être l'objet de modifications importantes. Il reste soumis au régime nettement défavorable de 1884 qui l'empêche d'avoir l'élasticité que des règles moins rigoureuses et mieux adaptées au régime financier actuel et aux besoins économiques de la colonie pourraient lui rendre. Quelques modifications de détails que nous allons examiner sont pourtant intervenues.

La loi de finances du 26 janvier 1892 a établi au profit du Trésor un droit de consommation de 30 francs par hectolitre d'alcool importé ou fabriqué en Algérie. Ce droit est assimilé à l'octroi de mer ; grâce à des augmentations successives il s'élève actuellement à 167 francs.

Les délégations financières devaient dès leur création s'occuper activement de la question de l'octroi de mer. Mais la connaissance exacte de la matière échappant souvent aux délégués que des sessions courtes et très chargées empêchaient de se documenter suffisamment, le gouverneur général a constitué par arrêté du 26 septembre 1901 une commission

d'étude éhargée d'examiner toutes les questions qui se rattachent à l'octroi de mer et plus spécialement à son mode de répartition.

Au moment de la déposition de son rapport, une discussion d'ensemble devait intervenir qui réglerait définitivement le régime de la taxe. En attendant, des prorogations de courte durée, afin de ne pas engager l'avenir, prolongeaient l'application des règles existantes. Mais cette commission fantôme dont on parlait toujours, et dont aucun rapport ne venait affirmer l'existence, n'arrivait sans doute pas à formuler un projet de réforme satisfaisant car un décret du 29 décembre 1907 maintenait de nouveau pour cinq ans la taxe telle que l'avait organisée le décret de 1884.

Des décrets spéciaux modifient de temps à autre certaines parties des tarifs, mais ne touchent pas aux règles générales existantes. Cependant les budgets communaux sont de plus en plus obérés ; des dépenses d'instruction publique, d'hospitalisation, de sécurité viennent les grossir sans que des ressources suffisantes puissent les équilibrer. Les délégations financières se font bien leurs porte-paroles et exposent les doléances des communes, mais comme on leur refuse la disposition des tarifs, leur intervention est le plus souvent vaine. Une réforme s'impose. Les délégations financières dont on connaît la sagesse et la modération sont bien placées pour étudier les modifications à apporter à l'octroi de mer. Il importe

donc que l'administration leur soumette au plus tôt un projet de réforme d'ensemble dans lequel tout en évitant soigneusement de donner un caractère douanier protecteur ou différentiel à cette taxe et d'éveiller les susceptibilités quelquefois exagérées des producteurs métropolitains, elle ait le souci d'augmenter le produit d'une taxe qui est indispensable pour équilibrer les budgets de communes dont les ressources sont loin de suivre la même progression que les dépenses.

CHAPITRE IV

Nature de l'octroi de mer

L'étude historique que nous venons de faire de l'octroi de mer va nous permettre de reconnaître la nature de cette taxe. Nous avons vu que l'octroi de mer, qui malgré son nom avait plutôt depuis son origine le caractère de droit de douane, a été modifié en 1884 et que l'on a voulu lui donner les caractères de l'octroi métropolitain. Malgré les efforts qui ont été faits, l'octroi de mer garde cependant une nature propre et la transformation a été beaucoup moins profonde qu'on ne l'a pensé ; si bien que l'on peut encore soutenir suivant ses préférences ou son intérêt, que c'est un droit de douane ou un simple octroi, à condition cependant de laisser dans l'ombre les caractères de cette taxe qui peuvent gêner l'une ou l'autre théorie. L'administration algérienne qui devrait pourtant avoir une théorie à elle, soutient successivement ou même en même temps les deux opinions. Suivant qu'elle demande le maintien de la répartition à l'unité coloniale, ou qu'elle s'oppose aux

prétentions des Délégations Financières qui veulent intervenir dans l'établissement des tarifs de l'octroi de mer, elle soutient deux thèses absolument contradictoires : dans le premier cas, elle déclare par l'organe de M. Mallet, commissaire du Gouvernement, que « l'octroi de mer est une taxe coloniale, une taxe d'État dont le produit est destiné à être repartitionné entre les communes » (séance du 11 avril 1908) ; dans le second cas, que c'est une taxe communale et que les Délégations (qui ont pourtant pour principal rôle de discuter et de voter toutes les taxes coloniales) n'ont pas à connaître des budgets communaux (Déclarations de MM. Mallet et Maginot).

Ce manque de précision dans l'appréciation de la nature de l'octroi de mer nous sera une raison pour en étudier avec plus de soin les caractères. Nous verrons alors si l'octroi de mer est assimilable soit aux droits de douane soit aux droits d'octroi tels qu'ils existent dans la Métropole.

Les tribunaux eurent à plusieurs reprises à rechercher quelle était la nature de cette taxe afin d'en déterminer la légalité. La plupart des décisions intervenues concernent des colonies autres que l'Algérie. Nous les examinerons cependant car elles nous aideront à mieux connaître notre taxe qui a ici et là les mêmes caractères bien que n'étant pas soumise à la même législation.

Un premier arrêt de la Cour de cassation inter-

vient en 1861 (1) à propos de droits d'octroi établis par le gouverneur de la Réunion sur les tabacs importés dans l'île en même temps qu'un droit de fabrication imposé à ces mêmes tabacs.

Le gouverneur avait pris deux arrêtés fixant ces droits, en vertu des pouvoirs qu'il tenait des décrets du 27 avril 1848.

L'organisation législative et politique des colonies avait été réglée antérieurement par la loi du 24 avril 1833 ; celle-ci avait pour but de retenir dans le domaine du pouvoir législatif métropolitain la décision des questions qui se rattachent d'une manière directe aux intérêts généraux de l'État, et de ne remettre à la législature locale, les conseils coloniaux que les matières qui n'affectent que l'intérêt particulier des colonies. Le gouvernement provisoire de 1848 qui venait de proclamer l'émancipation des nègres craignit des résistances de la part des conseils coloniaux et les supprima. Leurs pouvoirs législatifs passèrent alors aux gouverneurs et c'est en vertu de ces pouvoirs que le gouverneur de la Réunion avait pris les arrêtés incriminés. Or parmi les matières réservées au pouvoir central par la loi de 1833, nous trouvons : « 5° Les lois sur le commerce, le régime des douanes... et celles qui auront pour but de régler les relations entre la Métropole et les colonies. » Il s'agissait

1. Cass., 7 mai 1861. D. P. 1861,1.203.

de savoir si les arrêtés du gouverneur empiétaient sur ce domaine, si le droit établi était un droit d'octroi ou un droit de douane : Pour la Cour de cassation c'était un droit de douane :

1° Parce que l'arrêté frappait de droits des objets venant du dehors et qu'elle ne frappait pas des mêmes droits les objets produits ou fabriqués à l'intérieur ; par conséquent il établissait un traitement différentiel au profit de la production locale ; or la fixation d'un tarif protecteur est le propre des droits de douane à l'inverse des droits d'octroi qui doivent être simplement fiscaux ;

2° Ce droit embrasse la circonférence entière de l'île ; il frappe partout également la consommation générale ; à ce titre il est perçu par le service des douanes ; il échappe donc aux règles de l'octroi qui est strictement local.

Et la Cour de cassation casse les arrêtés pour inconstitutionnalité.

Le 30 octobre 1861 le gouverneur de la Réunion prend un nouvel arrêté maintenant en le modifiant l'arrêté précédemment cassé et relatif à l'octroi de mer. Pour échapper à la principale des critiques exprimées par l'arrêt de 1861, il écarte de la nomenclature des objets soumis à la taxe ceux ayant des similaires dans l'île. On ne pouvait par conséquent plus lui reprocher d'établir une protection au profit de la production locale. Sur recours de négociants

de l'île, la Cour de cassation casse de nouveau l'arrêt, prétendant que le seul fait d'avoir un tarif uniforme dans l'île entière et une perception faite uniquement dans les ports, suffit à faire de la taxe une taxe douanière malgré sa dénomination d'octroi et son affectation aux budgets municipaux. C'était là baser l'arrêt sur une raison bien faible. Toutes les communes de la Réunion touchant à la mer, il suffisait de frapper les importations dans les ports. On évitait ainsi l'établissement difficile et onéreux de barrières d'octroi à l'intérieur.

Le caractère douanier de l'octroi de mer devait encore se développer par la suite. Le sénatus consulte du 4 juillet 1866 donnait une organisation uniforme à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

En ce qui concerne spécialement l'octroi de mer, l'article 2 disposait : « Le Conseil général vote le « tarif d'octroi de mer sur les objets de toutes provenances ainsi que les tarifs de douanes sur les « produits étrangers naturels ou fabriqués importés « dans la colonie. Les tarifs de douanes votés par le « Conseil général sont rendus exécutoires par décret « de l'Empereur, le Conseil d'État entendu. »

Le manque de précision de ce texte amena vite des diversités d'appréciation. On se demanda d'abord si l'octroi de mer devait se borner à frapper les cinq catégories d'objets déterminées par le décret du

17 mai 1809 : boissons, matériaux, fourrages, combustibles et comestibles.

Dès 1868 le Conseil d'État intervenant dans la question fit observer que ce décret n'avait jamais été promulgué aux colonies et que d'ailleurs les conditions spéciales dans lesquelles se trouvaient les colonies pouvaient conduire à admettre la taxation de tous les objets de consommation et même les objets manufacturés.

Une autre difficulté était de savoir si les colonies pouvaient taxer des objets qui, produits sur leur sol, ne seraient passibles d'aucun droit. Les Conseils généraux se basant sur le texte de l'article 2 du sénatus consulte de 1866 crurent pouvoir le faire. Les tarifs qu'ils fixaient n'étaient pas différentiels puisqu'ils frappaient également les produits venus de France et de l'Étranger. Ils profitèrent des pouvoirs qu'ils avaient reçus pour étendre la base d'application de l'octroi de mer. Dès 1867 le Conseil général de la Martinique remania et augmenta considérablement ses tarifs. Ceux de la Guadeloupe et de la Réunion firent de même en 1868 et 1873. L'octroi de mer, frappait avec la même impartialité les objets et les denrées de la Métropole et de l'Étranger, et épargnait les produits locaux.

En même temps les Conseils généraux diminuèrent les droits de douane qui furent réduits à fort peu de chose. Uniquement préoccupés de l'intérêt de leur

consommation, renonçant à toute solidarité avec la France, ils ouvrirent leur marché aux produits étrangers. Cette suppression des droits de douane était un résultat imprévu et excessif du sénatus consulte de 1866. Celui-ci avait un caractère libéral répondant à cette idée que les colonies doivent subvenir à leurs propres dépenses sans l'intervention de la Métropole et que le seul moyen d'arriver à ce résultat était de leur accorder une indépendance très grande en matière financière.

Le résultat de cette suppression presque totale des droits de douane fut d'amener une énorme diminution dans le chiffre des exportations françaises, le marché étant envahi par des produits étrangers.

Aussi les industriels et commerçants français gravement lésés par cet état de chose, protestèrent violemment et allèrent jusqu'à réclamer comme représailles le retrait des avantages accordés en France aux denrées coloniales. La situation ne faisant qu'empirer, le secrétaire d'État aux colonies, dans une circulaire du 24 janvier 1884, « se faisant l'interprète des plaintes de l'industrie métropolitaine » mit en demeure les Conseils généraux des colonies « de tenir compte des sacrifices que l'État s'impose pour ses possessions coloniales et de la concurrence que les industriels étrangers font à l'industrie nationale dans les colonies, et par suite de rétablir certains droits de douane. »

Les Conseils généraux, de crainte sans doute de se

voir retirer leurs pouvoirs, et de perdre le bénéfice des faveurs accordées aux exportations coloniales dans la Métropole se décidèrent à voter le rétablissement des droits de douane sur les marchandises étrangères. Les tarifs élaborés par les assemblées locales furent rendus exécutoires par des décrets en Conseil d'Etat à la date du 16 novembre 1884 pour la Guadeloupe, 19 janvier 1885 pour la Réunion, et 25 avril 1885 pour la Martinique.

Par ce rapide exposé il est facile de se rendre compte du caractère douanier qu'avait pris l'octroi de mer aux colonies. Il avait rempli un des rôles primordiaux des droits de douane : affecter les rapports du pays avec l'étranger et la France. Et ce caractère que l'on refuse aux droits d'octroi métropolitains accentuait encore les différences entre les deux taxes. Aussi est-on étonné d'entendre M. le procureur général Baudouin, assimilant l'octroi de mer à l'octroi métropolitain, dire dans ses conclusions : « Les droits d'octroi n'exercent à aucun degré une action économique sur le régime commercial ou les relations internationales (1). » La Cour de cassation n'admit d'ailleurs pas ces conclusions et continua à décider que l'octroi de mer était un droit de douane déguisé et que par conséquent les arrêtés de gouverneurs créant ou modifiant cette taxe étaient illégaux. La

1. Conclusions de M. le procureur général Baudouin devant la Cour de cassation à l'audience du 10 mars 1885.

cour de renvoi se rangea à l'opinion de la Cour de cassation. La Chambre des requêtes saisie d'un nouveau pourvoi se prononça dans le même sens le 5 juin 1889 (1). La Chambre civile persévéra dans sa jurisprudence antérieure le 7 janvier 1896 (2). Dans un arrêt du 15 mars 1898 (3), la Cour de cassation n'examine pas la nature de l'octroi de mer. Elle semble reconnaître cependant en lui un impôt *sui generis* « bien qu'il présente certains des caractères constitutifs des droits de douane.

La jurisprudence de la Cour de cassation est donc constante à ne pas reconnaître dans l'octroi de mer un simple droit d'octroi. Cependant les cours et tribunaux coloniaux résistèrent opiniâtement et furent constamment d'un avis contraire.

Si nous passons maintenant en Algérie nous sommes obligés de reconnaître que l'octroi de mer n'eut jamais un caractère douanier aussi accentué que dans les colonies que nous venons d'étudier.

La raison est sans doute dans ce fait que les autorités algériennes n'eurent jamais de droits comparables à ceux des Conseils généraux des colonies. Au point de vue douanier les assemblées algériennes n'eurent jamais à intervenir, et à l'égard de l'octroi de mer les délégations financières ne peuvent émet-

1. D. P. 189.1.290.

2. D. P. 98.1.361.

3. D. P. 1900.1.425.

tre que des vœux, la fixation des tarifs étant faite par l'administration et ces tarifs ne devenant exécutoires que par décret.

Cependant on ne peut pas non plus assimiler, comme on a en vain essayé de le faire, l'octroi de mer aux octrois métropolitains. Malgré l'assimilation que l'on a tentée en 1884, l'octroi de mer a gardé des règles spéciales d'établissement, de perception, de répartition et d'affectation qui en font une taxe d'une nature spéciale. Nous avons étudié les différentes périodes de son existence et nous avons reconnu que l'octroi de mer qui a des caractères communs et à l'octroi et aux droits de douane est irréductible à l'une ou à l'autre de ces taxes. C'est un impôt colonial d'une nature spéciale qui le rend d'une souplesse très grande. Les tendances assimilatrices de 1884, tendances tout à fait opportunistes, comme nous l'avons vu, ont été nuisibles pour le développement de l'octroi de mer. On ne doit pas, aujourd'hui que l'Algérie possède un budget autonome, opposer à toute demande d'augmentation ou de transformation de cette taxe, la législation métropolitaine sur les octrois, puisque dès le début de son institution l'octroi de mer a été régi par des règles spéciales. On peut même dire que l'octroi de mer a été la première taxe qui fut considérée comme une taxe strictement coloniale. L'ordonnance du 21 août 1839 sur le régime financier de l'Algérie distinguait

en effet deux catégories de recettes : les recettes générales tombant dans la caisse de l'État ; les recettes locales affectées au budget local. Parmi les premières, l'ordonnance énumère « les droits de douanes » ; parmi les secondes, « les taxes d'octroi colonial à l'entrée par terre et par mer ». Les premières étaient réglées par ordonnance et rattachées au budget de l'État ; les recettes locales faisaient l'objet d'arrêtés du gouverneur. Les recettes d'octroi de mer faisaient donc partie du budget local et non municipal, puisqu'il n'y avait pas en Algérie de budget municipal ; elles étaient aussi distinctes des recettes douanières puisqu'elles étaient affectées à des budgets différents.

La loi de finances du 4 août 1844, article 5, consacre cette distinction : « à partir du 1^{er} janvier 1846, toutes les recettes et dépenses de l'Algérie, autres que celles qui ont un caractère local et municipal, seront rattachées au budget de l'État. Ces recettes et dépenses locales et municipales seront réglées par une ordonnance royale. »

La loi de 1844 confirme donc la distinction entre les recettes générales et les recettes locales ; toutes deux seront réglées dorénavant par des ordonnances. Jusqu'à cette date, l'octroi de mer avait été réglé par des arrêtés locaux, en sa qualité de taxe locale. Dès le 21 décembre 1844, une ordonnance royale régularise et réglemente l'octroi de mer en Algérie et

c'est cette ordonnance qui restera la base de toute la réglementation postérieure de cette taxe.

Quant aux droits de douane, dès la loi du 11 janvier 1851 relative au régime commercial de l'Algérie, ils sont régis par des lois, et ce sera le régime législatif qui subsistera par la suite.

La distinction au point de vue législatif est donc bien nette entre le droit de douane et l'octroi de mer; le premier soumis au régime de la loi; le second à celui du décret.

La Cour de cassation affirma cette distinction dans un arrêt de rejet du 24 avril 1896 (1).

« Le droit d'octroi de mer, dit-elle, frappant la généralité des produits introduits et fabriqués dans le pays, ne peut être assimilé à un droit de douane. Sont légales les taxes d'octroi de mer établies par décret en Algérie en vertu de la délégation contenue dans l'article 5 de la loi de finance du 4 août 1844 et visée dans tous les textes postérieurs sur la matière. »

La légalité de l'octroi de mer se trouve donc consacrée par la jurisprudence.

Mais de ce que l'octroi de mer n'est pas un droit de douane au point de vue strictement légal, il ne s'ensuit pas que ce soit un véritable droit d'octroi comparable aux octrois métropolitains. Depuis son établissement jusqu'à sa répartition, les différences

1. *Revue Algérienne*, 1896, 2, 281.

sont trop nombreuses et trop importantes pour qu'il puisse y avoir assimilation. Dans l'étude que nous allons faire de l'établissement de cette taxe, de la perception des droits, du périmètre de perception, de son affectation, de son mode de répartition, et enfin de l'étude des tarifs, nous tirerons cette conclusion que l'octroi de mer est une taxe coloniale qui atteint surtout les importations et qui n'a pas de caractère protecteur. Cette conclusion chagrinerait sans doute les assimilateurs à outrance de même qu'elle peinerait les partisans d'une autonomie douanière qu'ils voudraient emprunter à d'autres colonies. Également éloignée des extrêmes, elle peut sembler peu juridique ; mais elle a le mérite de s'appuyer sur la stricte observation des faits. N'ayant pas de caractère protecteur il ne devrait pas exciter les susceptibilités des exportateurs français assez disposés à le considérer comme une douane intérieure afin de s'opposer plus facilement à toute augmentation des tarifs. Ils invoquent de même le caractère d'octroi que lui a imposé le décret de 1884 pour le soumettre à des règles étroites. Or tout l'éloigne du régime des octrois métropolitains. Il n'est pas établi de la même façon : les communes n'interviennent à aucun moment et se contentent de toucher la part qui leur revient sans pouvoir la modifier ; les tarifs dépendent de l'Administration centrale.

Il est perçu sur toute l'étendue du territoire et

c'est aller un peu loin que d'assimiler cette perception à l'unité coloniale à la perception que quelques communes limitrophes s'entendent pour faire en commun. Aucune entente de cette sorte, qui suppose une manifestation quelconque de volonté, n'existe entre les communes algériennes.

De plus les communes algériennes ne sont pas les seules à bénéficier du produit de l'octroi de mer. Une partie importante est attribuée au budget de la colonie.

Les tarifs, malgré les règles de 1884, sont absolument différents. Des six catégories d'objets qui peuvent être frappés de droits d'octroi fixés en 1870, aucune n'existe dans les tarifs de l'octroi de mer. Les denrées coloniales non soumises aux droits en France sont presque les seuls produits frappés en Algérie. Les sucres soumis à un droit de consommation en France sont frappés en Algérie partie d'un droit de douane et partie d'un droit d'octroi de mer. La différence au point de vue des tarifs est donc complète.

L'assimilation tentée en 1884 est donc impossible ; l'octroi de mer est distinct d'autre part des droits de douane, puisque l'une et l'autre taxe ont toujours coexisté en Algérie sans jamais se confondre ; il n'a pas de caractère protecteur ni différentiel ; il n'a qu'un but fiscal.

Nous dirons donc que l'octroi de mer est un impôt colonial de consommation qui est destiné pour la

plus grande partie à alimenter les budgets communaux. Le rôle des communes étant uniquement passif puisqu'elles se bornent à recevoir la part qui leur est assignée, sans aucune initiative de leur part, cette attribution prend la forme de subvention accordée par l'Algérie aux communes.

Cette étude sur la nature de l'octroi de mer terminée, nous allons en étudier l'organisation et le fonctionnement.

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT DE L'OCTROI DE MER

CHAPITRE PREMIER

Etablissement de l'octroi de mer

Fixation des tarifs

L'octroi de mer étant une ressource spéciale à l'Algérie, a toujours figuré dans le budget local même au moment où le budget de l'Algérie faisait partie du budget français et se trouvait éparpillé entre les différents ministères. A partir de 1846 il est réglé par ordonnance royale (loi de finance 4 août 1844, art. 5) et il est soumis actuellement au régime du décret. Cette législation spéciale le distingue du droit de douane qui est soumis au régime de la loi depuis la loi du 11 janvier 1851. Le régime douanier étant le même pour la France et l'Algérie, tout ce qui le concerne est enlevé aux délégations financières et réservé au pouvoir métropolitain. Exception faite pour

la législation douanière, la loi du 19 décembre 1900 accorde aux délégations financières le droit de discuter et de voter le budget algérien. L'article 10 le dit expressément : « Réserve faite pour les droits de douane qui restent soumis aux dispositions des lois en vigueur, les créations ou suppressions d'impôts, les modifications de leur assiette, de leur tarif ou de leur mode de perception sont délibérées par l'assemblée plénière des délégations financières, sur la proposition de l'une des délégations ou du gouverneur général et sur le rapport de la commission des finances. »

De ce texte très explicite, il semble résulter que le vote des tarifs de l'octroi de mer et de toutes les modifications apportées à cette taxe doivent nécessairement être dans les attributions des délégations financières. Il n'en est rien cependant et en fait l'administration s'est réservé le droit d'établir les tarifs et de les modifier. Les délégations enregistrent les propositions de l'administration sans pouvoir les modifier ; elles ne peuvent qu'émettre des vœux qui restent le plus souvent sans effet. Il y a là une situation que les délégations n'acceptent pas sans protester. La commission des finances de cette assemblée affirme ses droits le 17 mars 1905 dans une résolution ainsi conçue : « Estimant que la loi de 1900, en donnant aux délégations financières le droit de voter toutes impositions et taxes à percevoir en Algérie, leur a

donné le droit de modifier et de voter les taxes perçues au titre de l'octroi de mer, demande que pour l'avenir toute modification à ces taxes soit soumise aux délégations ».

L'administration répond que l'octroi de mer est une taxe communale et que par conséquent les délégations n'ont pas à s'en occuper. Dans d'autres cas, quand par exemple elle a à défendre le principe de la répartition à l'unité coloniale contre les partisans de la répartition à l'unité départementale, elle n'hésite pas à proclamer que l'octroi de mer est une taxe coloniale. Son opinion n'a donc pas grande valeur puisqu'elle varie avec son intérêt. Aussi il semble préférable d'étudier si l'octroi de mer est bien un octroi communal.

En ce qui concerne son établissement il diffère absolument des octrois métropolitains. En matière de création d'octroi, en France, l'initiative appartient entièrement au Conseil municipal. Les délibérations à prendre à cet effet, dans le cas seulement où les revenus sont insuffisants pour les dépenses (loi 24 avril 1816, art. 147), désignent les objets à imposer, le taux des taxes, les limites de la perception ainsi que le mode d'administration de l'octroi. Le règlement relatif à la perception doit également être voté par le Conseil municipal. Les délibérations doivent ensuite être soumises au Conseil général ou à la Commission départementale, puis approuvées par le Gouverne-

ment qui statue par décret rendu après avis du Conseil d'État (1).

Cette intervention du Conseil municipal et du Conseil général qui est indispensable pour la création ou la modification d'un octroi, ne se produit pas en Algérie. Le Conseil municipal qui devrait pouvoir augmenter ses ressources lorsque ses besoins augmentent, n'intervient en Algérie à aucun moment. Il reçoit la part qui lui revient après prélèvements de toutes sortes.

Le mode de répartition fait aussi de l'octroi de mer une taxe coloniale. L'octroi en France varie avec les besoins des communes. Les unes n'en ont pas, d'autres qui ont des charges plus lourdes ont des tarifs qui varient suivant les nécessités budgétaires dans les limites d'un maximum fixé par la loi. En Algérie toutes les communes d'une même catégorie reçoivent des parts égales indépendamment de leurs besoins car les besoins ne sont pas toujours en raison de la population, base de répartition qui a été choisie. De plus, un tarif uniforme qui s'étend à un pays tout entier ressemble beaucoup plus à un impôt général sur la consommation qu'à un droit d'octroi. On peut donc considérer l'octroi de mer, pour la part réservée aux communes, comme une sorte de subvention du budget général.

1. Léon Say. *Dictionnaire des finances*, v^o Octroi.

Mais nous avons vu que tout le produit de l'octroi de mer ne va pas aux communes. Une part très appréciable, le sixième, est affectée au budget général pour subvenir aux dépenses d'instruction primaire. Cette part s'élève en 1910 à 1.617.441 francs. Il est difficile, au moins pour cette somme, de dire que c'est une ressource communale. Il en résulte que c'est une partie du budget général dont la disposition est enlevée aux délégations financières, et cela malgré les termes de l'article 10 de la loi du 19 décembre 1900.

Les prétentions de l'administration sont donc exagérées, et les raisons qu'elle donne, mauvaises. Il nous semble qu'il faille en rechercher d'autres. Les exagérations des Conseils généraux de la Martinique et de la Réunion qui avaient peu à peu supprimé les droits de douane pour les remplacer par des droits d'octroi de mer ont peut-être été cause de cette défiance vis-à-vis des Assemblées algériennes. Celles-ci ont donné assez de gages de leur sagesse et de leur modération pour qu'on n'eût pas à craindre de voir se reproduire de pareils faits. La façon dont le budget voté par les délégations financières et par le Conseil supérieur est ensuite vérifié par les Chambres et le pouvoir exécutif et le Conseil d'État, s'oppose à toute assimilation avec les actes des Conseils généraux incriminés qui avaient, eux, des pouvoirs beaucoup plus étendus en cette matière. Aujourd'hui les assemblées coloniales votent les tarifs d'octroi

de mer et leurs décisions doivent être approuvées par le Pouvoir central. Ce système qui ne prête à aucune critique doit être étendu à l'Algérie qui pourra ainsi mieux se rendre compte des besoins budgétaires, et y proportionner les ressources dans la mesure compatible avec les intérêts des producteurs et des consommateurs.

CHAPITRE II

Perception de l'octroi de mer

- § 1. — Services compétents ;
- § 2. — Périmètre de perception ;
- § 3. — Frais de perception.

§ 1. — SERVICES COMPÉTENTS

Organisation de la perception

Jusqu'en 1884, la perception de l'octroi de mer ne s'effectuant qu'aux frontières maritimes et terrestres, fut attribuée uniquement au service des douanes. Celui-ci percevait les droits d'octroi de mer en même temps que les droits de douane, les périmètres de perception se confondant pour les deux taxes. Le décret du 26 décembre 1884 instituant dans son article 2 (1) une perception à l'intérieur, il fallait soit

1. Art. 2. — « Toute personne qui récolte, prépare ou fabrique dans l'intérieur du territoire soumis aux droits de l'octroi de mer, des objets compris au tarif, est tenue d'en faire la déclaration et, si elle ne réclame la faculté d'entrepôt, d'acquitter immédiatement le droit. »

créer un nouveau service, soit utiliser un service déjà existant autre que les douanes, celles-ci ne se concevant qu'aux frontières : L'arrêté du gouverneur général du 27 décembre 1884 qui détermine les mesures d'exécution du décret précité, charge de ce service l'Administration des contributions diverses : Art. 2 : « Il sera procédé par les soins de l'Administration des contributions diverses, aussi bien dans le territoire civil que dans le territoire de commandement des trois départements de l'Algérie, à la constatation et au recouvrement des droits dûs, en vertu de l'article 2 du décret, par toute personne qui aura déclaré ou qui aura été reconnue préparer ou fabriquer des objets compris dans le tarif sus-visé. »

Cet arrêté qui ne devait être que provisoire fut remplacé par le décret du 27 juin 1887 encore en vigueur. Celui-ci expose toutes les mesures d'exécution en ce qui concerne la perception des droits à l'intérieur. Il fixe le régime des distilleries et des brasseries, l'alcool et la bière étant les seuls produits taxés à l'intérieur. L'histoire de la perception à l'intérieur tient donc dans l'arrêté du 27 décembre 1884 et le décret du 27 juin 1887 qui n'a reçu que quelques modifications de détail.

Les droits d'octroi de mer étant surtout perçus aux frontières de mer et de terre, il nous semble utile de donner quelques explications sur l'organisation de la perception exécutée par le service des douanes.

Dans les ports, la perception remonte à l'origine même de la taxe puisque c'est ce caractère maritime primitif qui lui a donné son nom. Ce n'est que parallèlement à la conquête, en même temps d'ailleurs que les droits de douane, qu'il s'est étendu aux frontières de terre. Avant même que l'occupation étendue ne fût décidée, le besoin de garantir nos possessions et de protéger nos établissements, nous conduisit à porter la guerre à l'intérieur et à poursuivre les bandes arabes dont les incursions continuelles harcelaient et énervaient nos troupes. C'est ce même besoin de sécurité plutôt que de conquête qui nous porta jusqu'en ces dernières années à occuper successivement les Hauts Plateaux et enfin les Oasis sahariennes. Mais comme notre occupation ne s'étendait pas jusqu'à la mer, à l'est et à l'ouest, et que nous étions en contact avec deux pays plus ou moins organisés : le Maroc et la Tunisie, nous nous trouvions avoir avec eux des frontières terrestres très étendues et par lesquelles devaient fatalement d'abord s'organiser tout un système de fraude et, avec la sécurité plus grande, s'établir des relations commerciales. Aussi l'ordonnance de 1844 ne réglant que les rapports maritimes de l'Algérie avec l'étranger, se trouva insuffisante et fut-on obligé de créer sur nos frontières de terre en même temps qu'une ligne de douanes, une ligne d'octroi de terre. Ce fut la première extension de la taxe primitive, et sans doute pour ne pas compliquer la

terminologie, on conserva à ces deux octrois, portant du reste sur les mêmes produits, le même nom d'octroi de mer.

Les échanges entre l'Algérie, la Régence de Tunis et l'Empire du Maroc s'étaient d'abord opérés en toute liberté. Mais on s'aperçut que de nombreux produits européens empruntaient la voie de la Tunisie et du Maroc pour bénéficier de la franchise à leur entrée en Algérie. En vue d'enrayer cette fraude, l'ordonnance du 16 décembre 1843 (art. 16) prohiba toute importation par terre. Cependant l'article 21 de cette même ordonnance laissait au gouverneur général la faculté de déterminer ceux des produits des États limitrophes qui pourraient être admis par les frontières de terre et de régler les conditions et formalités relatives à ces importations. Cette dernière restriction impliquait l'organisation d'un service de douanes aux frontières tunisienne et marocaine.

L'application d'une semblable mesure parut impossible en raison de l'insécurité des régions frontières et après de longues discussions, un arrêté du 15 janvier 1884 chargea les chefs arabes des tribus frontières d'assurer la prohibition établie et de ne laisser introduire que les quelques articles spécialement désignés par l'ordonnance précédente.

Mais la surveillance assurée par ces chefs indigènes était tout illusoire ; bien souvent la contrebande trouva en eux un appui effectif et intéressé. Aussi

préféra-t-on renoncer à leurs concours. Mais comme aucun service n'était plus chargé de surveiller la frontière les échanges continuèrent plus activement qu'au-paravant, et, à la faveur d'une sécurité grandissante, la contrebande prit des proportions inquiétantes. Les recettes baissèrent et la nécessité se fit sentir d'assurer une protection efficace aux intérêts industriels et agricoles de la Métropole et de la colonie en régularisant les rapports commerciaux de l'Algérie avec la Tunisie et le Maroc.

C'est dans ce but que fut rendu le décret du 11 août 1853 qui leva en ce qui concerne les produits des deux pays limitrophes la prohibition d'importation par terre édictée par l'article 16 de l'ordonnance du 16 décembre 1843 et les soumit à des droits très modérés. Un service de douanes fut créé sur les frontières et une zone soumise à la police du rayon fut établie. L'article 10 du décret décidait que : « Le droit d'octroi municipal sera perçu aux frontières de terre, sur les produits tunisiens et marocains qui en sont passibles à l'entrée par mer. »

A la suite de la loi du 17 juillet 1867 qui autorisait l'entrée en franchise des produits marocains et tunisiens et soumettait aux mêmes conditions qu'à l'entrée par mer l'entrée par terre des produits de toute autre origine, l'organisation de 1853 disparut presque entièrement. Quelques membres du Parlement ayant émis l'avis que la contrebande n'ayant aucun

intérêt à pénétrer en Algérie par un point éloigné de la côte, les postes de douanes situés à l'intérieur ne répondaient à aucun besoin, décidèrent le Gouvernement à supprimer ces postes et à ne conserver que ceux qui avoisinaient la mer. Et en même temps que l'étendue des frontières augmentait, on ne conserva que deux postes à l'est, Soukaras et Tébessa, et un seul à l'ouest, Lalla Marnia. On supprimait en même temps les bureaux de seconde ligne, ce qui diminuait encore les possibilités de surveillance.

On ne tarda pas à constater les résultats de cette réforme. Des moins-values considérables dans les recettes des douanes et de l'octroi montrèrent qu'une grande quantité de produits taxés échappaient au recouvrement de la douane. Les moins-values affectaient spécialement les produits fortement taxés par la douane et soumis aux droits d'octroi : le sucre, le café, le thé. Et cependant la consommation loin de décroître était en augmentation constante chez les indigènes. En 1885 une commission chargée par le gouverneur général de rechercher les causes de cette diminution de recettes fut unanime à reconnaître qu'elles étaient la conséquence de la fraude qui s'exerçait aux frontières de terre ; elle estima qu'il y avait lieu de réorganiser complètement le système douanier aux confins de la Tunisie et du Maroc. Cette proposition fut sanctionnée par le décret du 24 juillet 1890 qui délimita d'une façon précise l'action de

la douane dans ces régions, soumit à la police du rayon les marchandises prohibées, les armes et munitions, les denrées coloniales et les tissus de coton, et autorisa l'installation de nouveaux bureaux et de nouvelles brigades (1).

Organisation de la perception au sud de l'Algérie

Le développement de notre domination dans le sud de l'Algérie et l'occupation des oasis sahariennes nous mettait en présence de tribus assez nombreuses dont nous avions tout intérêt à devenir les fournisseurs. La facilité de continuer le commerce lucratif des esclaves et l'ennui des formalités qu'imposait le passage en terre française détourna les caravanes du sud vers le Maroc et la Tripolitaine. On essaya à plusieurs reprises avec assez peu de succès de les ramener vers l'Algérie. Un décret du 25 juin 1860 avait déjà manifesté cette préoccupation en ouvrant la frontière du sud de l'Algérie, depuis Géryville jusqu'à Biskra à l'importation en franchise de droits des produits naturels ou fabriqués originaires du Sahara et du Soudan (2).

Mais ce n'est que récemment et notamment depuis la création des lignes de chemins de fer de pénétra-

1. Moucheron. *Les douanes en Algérie*, p. 3 et suiv.

2. Moucheron. *Les douanes en Algérie*, p. 5.

tion (Arzew-Colomb-Béchar et Constantine-Biskra) que le trafic prit de l'importance. Un décret en date du 17 décembre 1896 autorise le transit en franchise à travers la colonie de certaines marchandises expédiées à destination des contrées situées en dehors du territoire soumis au régime des douanes et de l'octroi de mer. Ces produits sont ceux soumis normalement à cette dernière taxe. L'article 2 du décret en fait l'énumération : 1° les sucres ; 2° les cafés, thés, poivres, cannelles, clous et griffes de girofle, macis, muscades, piments et huiles minérales ; 3° l'alcool contenu dans les parfumeries et les vernis ; 4° l'alcool employé à la préparation de médicaments et de produits chimiques.

Ces produits pour bénéficier de l'exemption doivent être expédiés par certains ports (Nemours, Oran, Arzew, Mostaganem, Alger, Bougie, Philippeville ou Bône) et dans le délai d'un an (art. 5) être représentés aux bureaux de sortie (El Oued, Touggourt, El Goléa, El Abiod, Sidi Cheikh, Djenien-Bou-Rezg, El Aricha, Lalla Marnia). Pour éviter les tentatives de régression, les marchandises sont accompagnées d'escortes organisées par le Service des affaires indigènes dans les conditions prescrites par l'arrêté du gouverneur général du 6 février 1897.

Un arrêté du gouverneur général en date du 5 septembre 1907 développe le système. Il fixe une ligne de douane dans le sud algérien. Cette frontière fiscale

sépare la zone assujettie au nord, de la zone franche au sud. Dans la zone franche les marchandises étrangères peuvent être consommées en franchise de droits quelle que soit leur nature ou leur origine. A leur entrée dans la zone assujettie, elles doivent être présentées au premier bureau d'entrée, et les conducteurs devront pour se rendre à ce bureau suivre le chemin réputé le plus direct (Loi 22 août 1791, art. 1^{er}, titre II). Ces précautions prises pour éviter les fraudes, sont bien souvent illusoires étant donné les difficultés de la surveillance. Des espaces immenses séparent les différents postes de douane. Ce sont surtout les denrées soumises à l'octroi de mer qui alimentent cette fraude. Il y eut une époque où le sucre notamment coûtait moins cher à Biskra qu'à Alger. C'est aussi pour une grande partie à cette fraude, pratiquée aussi bien par le sud que par la frontière tunisienne qu'est due la différence des recettes de l'octroi de mer entre les départements d'Alger et de Constantine. La même situation se reproduit à l'ouest sur la frontière du Maroc, et ce fut un argument des représentants du département d'Alger pour demander la répartition du produit de l'octroi de mer à l'unité départementale, les recettes du département d'Alger ne devant pas servir à compenser la baisse de recette que les départements frontières constataient du fait de la fraude. L'importance de cette fraude fut d'ailleurs augmentée pour les besoins du débat. Un ren-

forcement de la surveillance s'impose, que facilitera grandement le développement de la sécurité générale.

§ 2. — PÉRIMÈTRE DE PERCEPTION

Nous venons de voir que les droits d'octroi de mer ont toujours été perçus en Algérie, soit par le Service des douanes, soit par le Service des contributions diverses sur toute l'étendue du territoire. Un même tarif est appliqué partout et le produit de la taxe est centralisé dans la caisse du trésorier général à Alger.

Il y a dans ce fait d'une perception générale un caractère qui distingue l'octroi de mer des octrois municipaux. Ceux-ci ont des limites précises qui se confondent d'ordinaire avec les limites de l'agglomération urbaine. Tout au plus quelques communes limitrophes afin de faciliter la perception et d'en diminuer les frais, peuvent-elles s'entendre pour n'avoir qu'un octroi commun. La situation n'est pas la même en Algérie, et on ne peut pas dire que les communes y forment une sorte d'association puisqu'elles ne sont appelées ni à discuter leurs tarifs, ni à établir le quantum de la taxe qui leur revient.

Ce fait d'une perception généralisée à toute l'Algérie tend au contraire à rapprocher l'octroi de mer du droit de douane. C'est l'argument principal qu'invoquait la Cour de cassation pour affirmer que l'oc-

troi de mer n'était qu'un droit de douane déguisé. C'est même le seul argument qu'elle retienne dans son arrêt du 11 mars 1885 (1) pour décider que l'octroi de mer établi à la Réunion est bien un droit de douane : « Attendu, dit-elle, que l'octroi de mer, au
« lieu de porter seulement sur la consommation lo-
« cale, dans les limites d'un octroi municipal circons-
« crit au territoire de la commune, au profit de laquelle
« il est établi, étend son action au périmètre tout
« entier de l'île de la Réunion et atteint, sur tous
« les points, la consommation générale du pays où
« sont introduits les objets assujettis, qu'il frappe à
« raison de leur provenance extérieure, etc. »

On répondra il est vrai que depuis 1884 la législation des octrois est applicable à l'octroi de mer en Algérie, que notamment l'octroi frappe les objets produits ou fabriqués à l'intérieur et que par conséquent la taxe n'a pas le caractère différentiel et protecteur caractéristique des droits de douane. Mais en fait cette perception intérieure ne se produit pas (excepté pour l'alcool et la bière pour lesquels nous faisons une distinction) les produits taxés n'ayant pas de similaires en Algérie. La situation n'est donc pas éclaircie et sur ce point spécial de l'étendue de périmètre de perception, l'octroi de mer ressemble donc bien à un droit de douane, non protecteur mais simple-

1. D. P. 1886.1.108.

ment fiscal puisqu'il échappe à ce caractère des octrois métropolitains d'être strictement locaux.

§ 3. — FRAIS DE PERCEPTION

L'octroi de mer n'étant pas perçu par des services spéciaux, son produit est soumis à des prélèvements destinés à couvrir les frais qu'occasionne aux Services des douanes et des contributions diverses la perception des droits. Ces prélèvements ont varié plusieurs fois dans leur montant.

L'ordonnance de 1844 dans son article 4 prévoit un prélèvement de 10 % au profit du Trésor mais il n'est pas spécifié qu'il sera destiné au Service des douanes seul chargé alors de la perception. Ce prélèvement fut réduit à 3 % par un décret impérial du 3 juillet 1857. Il fut bientôt élevé à 5 %. Mais ce prélèvement suffisant pour le Service des douanes ne pouvait couvrir les frais de la perception effectuée par le Service des contributions diverses lorsque ce service fut chargé en 1884 de la perception des droits à l'intérieur. Aussi à partir de 1896 on adopta deux tarifs différents :

1° Un forfait de 5 % sur les recettes effectuées par le Service des douanes ;

2° Le paiement des dépenses réelles de personnel et de matériel supportées par le Service des contributions diverses pour les perceptions à l'intérieur.

Ce système ne dura pas longtemps ; ses inconvénients conduisirent à admettre un taux uniforme plus élevé. La réforme se fit en 1898 et depuis cette époque le prélèvement effectué pour les deux services s'élève à 6 % de la recette brute.

Ces frais de perception sont très réduits si on les compare à ceux qu'occasionne la perception de l'octroi dans les villes. Dans les moins importantes les frais peuvent absorber jusqu'au quart ou même le tiers de la recette brute. Les frais diminuent d'ordinaire en raison de l'augmentation de la population. Ils s'élèvent à Marseille à 11,69 % du produit des droits, à Lille à 15,27 %, à Toulouse à 12 %.

L'octroi de mer jouit donc d'un traitement très favorable qu'explique le fait d'une perception exécutée par des services qui n'ont pas été institués spécialement à cet effet. C'est une taxe d'une productivité très forte et la faiblesse des frais qu'il occasionne le fait échapper sur ce point aux critiques que l'on fait d'ordinaire aux octrois métropolitains.

CHAPITRE III

Répartition des produits de l'octroi de mer

SECTION I

Affectation aux différents budgets.

Les ressources que fournit l'octroi de mer alimentent plusieurs budgets différents. Ici encore le caractère spécial de l'octroi de mer ressort nettement et en fait une taxe tout à fait différente des octrois municipaux français. Ceux-ci profitent exclusivement aux communes qui se les imposent. En Algérie le produit de l'octroi de mer se répartit en trois budgets différents : la colonie, les communes et les territoires du sud y puisent pour des parts que nous allons étudier. Les départements qui en ont profité un certain temps en sont privés.

§ 1. — PART REVENANT A L'ÉTAT.

En plus du forfait de 6 % que le budget algérien touche pour se couvrir des frais que lui occasionne la perception de l'octroi de mer, le budget colonial

reçoit le sixième du produit de la taxe, qui lui a été attribué par l'article 30 de la loi du 19 juillet 1889 pour contribuer aux dépenses d'instruction primaire. Pour ce sixième, l'octroi de mer n'est plus une taxe communale ; il devient donc un élément du budget général et comme les délégations financières n'ont pas le droit d'intervenir dans l'établissement des tarifs d'octroi de mer, et que d'autre part l'article 10 de la loi 19 décembre 1900 dit « les créations et suppressions d'impôts, *les modifications de leur assiette, de leurs tarifs* ou de leur mode de perception sont délibérés par l'assemblée plénière des délégations financières », la façon de procéder de l'administration est quelque peu abusive. C'est en somme une partie du budget dont la disposition est enlevée à l'assemblée créée pour le voter. Pour l'année 1910 la part affectée aux territoires du nord s'élève à 1.576.688 fr. 39.

§ 2. — PART REVENANT AUX TERRITOIRES DU SUD

Les territoires du sud touchent une part dans le sixième qui est prélevé au profit de l'Algérie pour les frais d'instruction primaire. Un forfait a été fixé après débat entre la direction des territoires du sud et la direction financière du gouvernement général.

Jusqu'à la fin de 1907, le sixième affecté aux dépenses d'instruction primaire avait été entièrement perçu

au profit des territoires du nord. Mais la Cour des comptes ayant fait remarquer que le budget des territoires du sud aurait dû toucher sa part du sixième de l'octroi de mer, à partir de l'année où il a commencé à fonctionner, le gouverneur général, par un arrêté du 20 juin 1908, a fixé la part revenant de ce chef aux territoires du sud à 40.722 fr. 84 pour chacune des années de 1904 à 1908.

Une somme égale a été attribuée à ce budget en 1910 et 1911 en vertu d'arrêtés du 19 mars 1910 et 9 mars 1911.

§ 3. — PART REVENANT ANCIENNEMENT AUX DÉPARTEMENTS

L'arrêté du 4 novembre 1848 accordait aux dépenses provinciales $\frac{2}{5}$ du produit de l'octroi de mer. Une décision ministérielle du 25 juin 1858 est venue modifier la répartition; elle affecte $\frac{2}{10}$ de la taxe à la caisse départementale comme contribution aux dépenses des hospices et hôpitaux.

Ces $\frac{2}{10}$ sont supprimés par le décret du 23 décembre 1874 qui réorganise l'Assistance publique. Les dépenses de ce service incombent dorénavant aux communes et la part affectée aux départements fait, par compensation, retour aux communes. Depuis 1874 les budgets départementaux ne touchent plus rien du produit de l'octroi de mer.

§ 4. — PART REVENANT AUX COMMUNES

Les communes algériennes sont les principales bénéficiaires du produit de l'octroi de mer. Le produit net de la taxe s'étant élevé en 1910 à 9.704.467 fr. 40, les communes ont reçu 8.087.056 fr. 47. Jusqu'en 1854 le produit de la taxe fut entre les mains du général en chef qui l'employait suivant les besoins des communes, mais la répartition suivant les besoins est injuste si elle n'est pas réglée par un principe fixe, chaque commune ayant intérêt à augmenter ses besoins, c'est-à-dire ses dépenses, si elle est assurée d'avoir une augmentation correspondante de recettes. Pour écarter tout arbitraire dans la répartition, on se basa sur le chiffre de la population, chaque commune recevant en proportion du nombre de ses habitants. On donnait ainsi une allure économique à la répartition, celle-ci étant proportionnée à la consommation. Mais en Algérie, la population appartenant à des races diverses d'une civilisation différente et par conséquent de besoins différents, n'avait pas une consommation uniforme dans son ensemble ; on fit donc une distinction entre la population européenne et la population indigène, celle-ci étant considérée comme consommant moins que la première. L'idée de besoins communaux à satisfaire subsista cependant dans la seconde distinction que l'on fit

entre les communes de plein exercice et les communes mixtes. Ces dernières étant très étendues, ayant une forte population indigène très disséminée, et en même temps des dépenses assez réduites par le fait du manque d'agglomérations importantes, on diminua sur leur territoire la valeur du coefficient de répartition attribué aux indigènes. Ce fut le système appliqué en 1854 et modifié depuis plusieurs fois jusqu'au décret du 23 décembre 1890 actuellement en vigueur qui règle ainsi la répartition dans son article 4 (1) : « Le produit net des taxes pour toute
« l'Algérie est réparti entre les communes de plein
« exercice et les communes mixtes, au prorata de
« leur population normale et municipale constatée
« par le dernier recensement quinquennal, les indigènes musulmans étant comptés pour un huitième
« seulement de leur nombre dans les communes de
« plein exercice et pour un quarantième de leur nombre dans les communes mixtes. »

Ainsi donc dans la répartition, les Européens sont comptés pour l'unité, les indigènes pour $1/8$ dans les communes de plein exercice et $1/40$ dans les communes mixtes.

Les indigènes israélites malgré leur qualité de citoyen français que leur accorda le décret du 24 octobre 1870 furent traités sur le même pied que les

1. Estoublon et Lefébure, p. 908.

indigènes musulmans jusqu'en 1887, date à laquelle ils furent assimilés aux Européens.

Les communes indigènes ne concourent pas à la répartition du produit de l'octroi de mer.

La population qui sert de base à la répartition est celle qui a été constatée par le dernier recensement quinquennal. Cette règle a été fixée par l'article 42 du décret du 27 juin 1887 : « Le produit net des taxes pour toute l'Algérie est réparti entre les communes de plein exercice et les communes mixtes, au prorata de leur population normale et municipale constatée par le dernier dénombrement quinquennal. »

Ce dénombrement est fait par les municipalités, et il semble bien que le contrôle de l'exactitude des données du recensement ne soit pas suffisant, étant donné l'intérêt qu'ont les communes à forcer le chiffre de leur population afin d'augmenter leur part dans la répartition.

Le produit de l'octroi de mer est augmenté, au profit des communes, de la moitié du produit des amendes et des confiscations pour contraventions aux règlements, déduction faite des frais et des primes attribuées aux indicateurs, ainsi que des prélèvements prescrits par le décret du 9 novembre 1853. L'autre moitié est affectée aux employés chargés du recouvrement de la taxe.

La part d'octroi de mer affectée aux communes

n'est pas entièrement à leur disposition. Elle subit une première retenue pour amortissement des emprunts qu'elles ont contractés.

Elles concourent aussi au paiement des médecins de colonisation, moyennant un contingent fixé au vingtième de leur part d'octroi de mer.

Il arrive que certaines communes se syndiquent pour avoir un médecin commun. Le traitement de ce médecin et les frais de médicaments sont payés au moyen d'une retenue du dixième de leur part.

Le système actuel de répartition à l'unité coloniale date du décret du 27 juin 1887. La décision du 25 juin 1858 avait établi la répartition par département, système peu logique car aucune barrière n'existant entre les départements, une grande partie des objets ayant acquitté la taxe dans le département d'Alger par exemple étaient consommés dans celui d'Oran ou de Constantine. Il en résultait une inégalité dans la valeur des unités de répartition qui ne correspondait pas à une différence dans la consommation. La perception étant coloniale et non départementale, la répartition doit aussi être coloniale.

SECTION II

Fixation des coefficients de consommation

Leur valeur

Pour la première fois en 1854 on essaie de donner une base précise à la répartition de l'octroi de mer et cette base est la population. Mais malgré son apparente précision elle laisse encore place à de nombreuses critiques, surtout étant donné la diversité des populations qui peuplent l'Algérie, leur inégale capacité de consommation et enfin l'organisation territoriale assez variée. Ce dernier facteur de la répartition ne manque pas d'être assez curieux et se comprend peu quand on prend pour base de la répartition l'individu ; car celui-ci n'est pas seulement considéré comme consommant d'une façon différente suivant qu'il est européen ou musulman indigène, mais encore suivant qu'il habite dans une commune de plein exercice, une commune mixte, une commune indigène ou les territoires du sud. Sa faculté de consommation varie alors entre 1 la part qui est affectée aux européens et aux israélites, $\frac{1}{8}$ part affectée aux indigènes habitant les communes de plein exercice, $\frac{1}{40}$ part affectée à ces mêmes indigènes s'ils habitent les communes mixtes et zéro

1. Ménerville, I, p. 473.

s'ils dépendent de communes indigènes. Car, logiquement, on ne conçoit pas, étant donné que la population sert de base à l'attribution du produit de l'octroi de mer et que cette base varie avec la faculté de consommation des différents éléments de cette population, on ne conçoit pas, disons-nous, comment une partie de cette population qui cependant paie la taxe est écartée de la répartition de son produit. La situation est encore plus curieuse depuis la création des territoires du sud, et l'affectation à leur budget d'une part de l'octroi de mer, l'organisation communale n'y existant pas, ils ne viennent à la répartition que pour la part de l'octroi de mer revenant au budget de l'Algérie au titre de dépenses d'instruction primaire, c'est-à-dire le sizième du produit net de la taxe. Or les territoires du sud étant divisés par un décret du gouverneur général du 5 septembre 1907 en deux parties, dont l'une est soumise à la taxe, et l'autre forme une zone franche, il se trouve que les habitants de cette zone franche profitent de la part d'octroi de mer affectée aux dépenses d'instruction primaire alors qu'ils sont exonérés du paiement de la taxe, et que les habitants des communes indigènes d'Algérie n'en profitent pas alors qu'ils la payent. Il est vrai que dans les territoires du sud la population n'intervient pas dans la fixation de la part qui leur est accordée. Cette part est attribuée à leur budget par arrêté du gouverneur général de

l'Algérie. Elle a été fixée à forfait après débat entre la direction des territoires du sud et la direction des services financiers de l'Algérie.

Cette question de la fixation des coefficients de consommation n'a pas à notre sens l'intérêt économique et sociologique que certains veulent lui donner. Elle n'a, nous semble-t-il, qu'un intérêt budgétaire en ce sens que c'est la nécessité de subvenir aux besoins des budgets communaux, de répondre aux charges plus ou moins grandes des communes suivant qu'elles sont de plein exercice, mixtes ou indigènes, qui fait varier le coefficient de consommation des indigènes.

Les recherches seraient fort longues et fort minutieuses pour arriver à déterminer la faculté relative de consommation des populations indigènes ou européennes. La différence de consommation, surtout en ce qui concerne les objets soumis à l'octroi de mer (café, sucre, poivre, thé, etc.) qui ne sont pas à proprement parler des objets de première nécessité, tient au rang social des consommateurs, à leur état de fortune, plutôt qu'à leur différence ethnique. Il est difficile d'admettre en effet qu'un journalier espagnol apportant d'Andalousie des habitudes de frugalité vraiment extraordinaires consomme huit fois plus de sucre, de café ou de thé qu'un riche arabe habitant une grande ville! Mais où la différence est encore plus choquante c'est quand on passe d'une commune

de plein exercice dans une commune mixte. Là, l'indigène est considéré comme consommant quarante fois moins qu'un Européen, celui-ci fût-il un maraîcher espagnol ou un manœuvre italien !

Il y a certainement une différence dans la consommation des indigènes suivant qu'ils habitent la campagne ou la ville. Les premiers ont gardé à peu de chose près les habitudes de leurs ancêtres ; ils vivent de fort peu, leurs besoins sont rudimentaires, tandis que les seconds ont, dans un milieu social supérieur, développé leur consommation et étendu le cercle de leurs exigences. Mais prenons des arabes des campagnes de la même région, les uns habitant en commune de plein exercice, les autres en commune mixte ; croit-on que les premiers ont un pouvoir de consommation cinq fois plus fort que les seconds par le seul fait que les uns sont sous l'autorité d'un maire, et les seconds sous celle d'un administrateur ?

La différence énorme qui existe dans la capacité de consommation que l'on accorde aux européens et aux indigènes n'est nullement basée sur une étude sociologique des milieux consommateurs et de leurs habitudes, mais sur la proportion qui existe entre ces différentes races dans les communes, et sur les charges qui pèsent sur ces dernières.

La variation de ces coefficients dépend, non d'un développement constaté de la faculté de consumma-

tion de telle catégorie d'individus, mais des modifications territoriales qui peuvent se produire.

Ainsi le décret du 27 décembre 1866, qui eut pour objet d'émanciper les communes en Algérie et d'inaugurer un principe nouveau, celui de l'administration des indigènes du territoire civil par l'autorité communale, entraînait implicitement la suppression des bureaux arabes départementaux et augmentait les charges communales. Aussi pour compenser les dépenses résultant pour les communes du rattachement de l'administration musulmane à l'autorité municipale, le décret du 18 août 1868 accrut la part afférente à la population indigène dans la répartition de l'octroi ; l'élément indigène au lieu de compter pour $1/10$ compte dorénavant pour $1/8$.

Les israélites algériens qui deviennent citoyens français par le décret Crémieux ne comptent pour l'unité dans la répartition et ne sont assimilés à la population d'origine européenne que par le décret du 27 juin 1887. On avait sans doute pensé que leur genre de vie n'avait pas changé instantanément de par la vertu souveraine d'un décret ; mais cette raison souvent donnée ne suffit pas à expliquer pourquoi on ne leur a pas donné les droits de citoyen français, du moins sur cette matière.

Une autre raison plus sérieuse existait : c'est que les Israélites habitent surtout les grandes villes et qu'en leur accordant un coefficient huit fois plus fort dans

la répartition, on rompait l'équilibre si difficilement obtenu, à l'avantage des grandes villes et au détriment des villages.

La même considération a rendu éphémères les dispositions de l'article 42 du décret du 27 juin 1887.

Celui-ci tenant compte des modifications apportées aux tarifs de l'octroi de mer par le décret du 26 décembre 1884, en particulier de l'élévation des droits sur les cafés, sucres et pétroles, dont les indigènes font une forte consommation, et à la suppression des droits sur les vins et lards, éleva le coefficient accordé aux indigènes qui sont comptés pour $1/28$ de leur nombre dans les communes mixtes au lieu de $1/40$, et $1/7$ au lieu de $1/8$ dans les communes de plein exercice. Cette modification parfaitement logique en ce qu'elle se rapprochait de la vérité économique, c'est-à-dire de l'appréciation exacte de la consommation des indigènes, amena cependant de telles perturbations dans les finances municipales que moins de trois ans plus tard, un décret du 23 décembre 1890 remettait les choses en l'état antérieur. Pourtant il était hors de doute que la consommation relative par les indigènes des produits taxés suivant les nouveaux tarifs de 1884 avait augmenté.

On voit donc combien cette base de la répartition suivant la consommation supposée des différentes catégories d'individus qui peuplent l'Algérie manque de précision et de valeur économique ; et si elle sub-

siste malgré les imperfections qu'on lui reconnaît, c'est qu'on est dans l'impossibilité d'en trouver de plus satisfaisante. Un certain équilibre a pu se former entre les différentes communes qu'il serait dangereux de détruire par l'application d'un principe nouveau. Les critiques n'ont pas manqué de se produire provenant surtout de ce fait que la population européenne et indigène n'est pas également répartie entre les trois départements. Et sans renoncer tout à fait à cette base de la répartition on a proposé d'en corriger les désavantages en faisant intervenir divers autres facteurs. M. Morinaud, délégué financier et maire de Constantine, s'inspirant du système existant à la Réunion et assez critiqué d'ailleurs, proposait que la répartition soit faite entre les communes, moitié au prorata de leur population respective, et moitié d'après le montant de leurs dépenses obligatoires. Ce système fut repoussé car les dépenses obligatoires des communes étant très variables et dépendant de la gestion plus ou moins rigoureuse des ressources communales, c'était presque accorder une prime aux municipalités prodigues qui seraient assurées de voir leurs ressources augmenter de cette façon avec leurs dépenses, et cela au détriment des communes plus économes.

L'octroi de mer étant d'après nous une sorte de subvention du budget général aux communes, cette base de répartition telle qu'elle existe, c'est-à-dire

la population avec différence de coefficient suivant les races et suivant les lieux doit être conservée parce qu'elle enlève tout arbitraire dans la répartition ; mais on ne doit lui donner qu'une valeur en quelque sorte administrative et non économique ; par conséquent les pouvoirs élus : délégation financière et Conseil supérieur doivent pouvoir faire varier ces coefficients suivant les besoins communaux après appréciation minutieuse de ces besoins afin d'éviter de léser par des décisions hâtives des intérêts respectables.

CHAPITRE VI

Comptabilité des droits d'octroi de mer

Nous avons vu que depuis 1884 la perception est effectuée par deux services différents : sur les frontières maritime, et terrestre par le Service des douanes et à l'intérieur par le Service des contributions diverses. Les droits d'octroi de mer perçus par le service des douanes sont inscrits en recette sur un même registre (série I, n° 6) avec les droits de douane et les droits de consommation. Des colonnes distinctes sont ménagées à cette effet sur la souche. Le volant de ce registre porte le timbre administratif de douane. Dans le cas où la quittance comprend à la fois toutes ces différentes taxes, c'est le montant cumulé de ces dits droits qui détermine la quotité du timbre administratifs (0 fr. 05 ou 0 fr. 25).

1. Précédemment la perception des droits d'octroi considérés comme une taxe recouvrée au profit des communes comportait l'apposition du timbre mobile de 0 fr. 25 lorsque le montant de ces droits était supérieur à 10 francs. Mais l'administration de l'Enregistrement consultée estime que « la taxe d'octroi de mer *est moins une recette commu-*

Le produit de l'octroi de mer recouvré par les deux services de douanes et des contributions diverses, est versé mensuellement au trésorier général. Ces sommes sont encaissées à un compte hors budget sous le titre « Cotisation municipale et particulière. Octroi de mer ». Le trésorier général indique au gouverneur général le montant des versements effectués, et les sommes à retenir pour remboursement d'emprunts municipaux gagés par l'octroi de mer. On prélève d'abord 6 % de la recette brute pour frais de régie (décret du 18 janvier 1899). On déduit ensuite les remboursements de droits indûment perçus. L'ordre de ces opérations montre que l'on perçoit le 6 % sur les droits perçus en trop, ce qui est assez naturel, puisque le service a effectué ses opérations sur ces droits, il est naturel qu'il en soit dédommagé. Ces restitutions de droits ne sont d'ailleurs pas importantes : elle s'élèvent à 1197 francs en 1910.

On prélève ensuite le 1/6 du produit net pour les

nale qu'une contribution publique frappant certaines marchandises importées en Algérie et destinées à alimenter un fonds commun crée dans le but d'augmenter les ressources de toutes les communes indistinctement. Dans ces conditions l'agent qui perçoit cette contribution n'agit qu'en sa qualité de receveur des douanes encaissant des droits ou taxes d'importation se composant d'éléments divers, et le droit de timbre de 0 fr. 25 (Enregistrement) ne peut, dès lors, être réclamé concurremment avec le timbre de douane». (Lettre du Directeur général de l'Enregistrement du 5 janvier 1901).

frais d'instruction primaire imputables partie au budget de l'Algérie, partie au budget des territoires du sud. Cette dernière perception a lieu depuis 1907. Mais le Conseil d'État lui a imposé un effet rétroactif à partir de la création du budget des territoires du sud, c'est-à-dire 1904. Cette dernière somme est établie à forfait après discussion entre les autorités compétentes.

La somme qui reste après ces divers prélèvements est répartie entre les trois départements selon la population municipale constatée par le dernier recensement quinquennal et en tenant compte des coefficients attribués aux différentes parties de la population (1). L'arrêté du préfet qui fait cette dernière répartition est un acte d'administration pure qui n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'État pour excès de pouvoir (Conseil d'État, 12 juillet 1882, D. P., 84. 3. 14).

Pour la répartition totale des droits d'octroi de mer, le Gouvernement général fait des ordres de paiement pour les remboursements de droits, le 6 % pour les frais de perception, le 1/6 attribué au budget général (Algérie et territoire du sud), les mensualités d'emprunts communaux et enfin la part nette revenant aux communes gérées par les receveurs

1. Les préfets répartissent ensuite entre les communes le contingent attribué au département.

des contributions diverses et la part nette revenant aux communes gérées par des receveurs municipaux spéciaux (1).

Les porteurs des ordres de paiement pour restitution de droits touchent au Trésor qui fait dépenses de ces sommes remboursées au compte « Cotisation municipale ».

Le trésorier général fait recette au compte du budget de l'Algérie du 6 % pour frais de perception, du 1/6 attribué à l'Algérie, et au compte des territoires du sud du 1/6 qui leur est affecté.

Il verse à la Caisse des dépôts et consignations le montant des mensualités retenues pour amortissement d'emprunts communaux ; dépense correspondante est faite au compte « Cotisation municipale ».

Les receveurs municipaux avec leurs ordres de paiement appuyés d'une quittance à souche pour la somme globale et touchent la part nette afférente à leur commune. Dépense de ces sommes est également faite au compte « Cotisation municipale ».

Les receveurs des contributions diverses ne pouvant se rendre à la caisse du trésorier pour toucher leur part d'octroi de mer, on a recours à un jeu d'écriture. Le trésorier fait dépense au compte « Cotisa-

1. Il n'y a en Algérie que 18 communes, parmi les plus importantes, qui aient leurs ressources gérées par des receveurs municipaux communaux. Pour les autres ce service est rempli par les receveurs des Contributions diverses.

tion municipale » de la part nette revenant à ces communes, et fait recette d'une part égale au compte « Versements des receveurs des Contributions diverses. » Le compte cotisation municipale est alors épuré mensuellement.

Le receveur reçoit mensuellement un récépissé de la caisse des dépôts et consignation pour la mensualité d'emprunt, et un récépissé du trésorier général constatant le versement à sa caisse d'une somme égale au montant net de l'octroi de mer pour chaque commune. Il prend en recette au compte de la commune le montant global de l'octroi de mer, et fait dépense au même compte de la mensualité d'emprunt, et de la part nette comme versement fait à la caisse du trésor.

Au mois de décembre, après avoir fait les prélèvements réglementaires, on réserve une certaine somme pour la répartition définitive, destinée à compenser les erreurs qui auraient pu se produire.

Cette répartition est homologuée par un arrêté du gouverneur général pris en Conseil de gouvernement.

CHAPITRE V

Taxe de consommation sur l'alcool perçue au profit du Trésor

La situation déficitaire du budget de l'Algérie et la préoccupation de rechercher des ressources nouvelles avaient conduit les divers rapporteurs du budget de l'Algérie à admettre la possibilité d'une taxe de consommation sur l'alcool. Ce produit taxé en France au profit du budget à 156 fr. 25 l'hectolitre d'alcool pur, avait donné en 1885 238.333.000 francs au budget général, sans compter les ressources que les taxes d'octroi procuraient aux communes. L'alcool n'étant soumis en Algérie qu'à un droit d'octroi de mer de 45 francs au profit des communes, il semblait possible de rechercher de ce côté de nouvelles ressources.

La consommation croissante de l'alcool en Algérie faisait admettre qu'une surtaxe n'arrêterait pas la consommation, et que si malheureusement l'hygiène publique et les besoins fiscaux ont des exigences opposées, ou pouvait compter avoir, grâce à ce nouvel impôt, une ressource importante.

La moyenne de la consommation par individu qui était en France de 3 litres 85 montait en Algérie à 8 litres 10 d'alcool par an (1). Une consommation aussi puissamment développée était de force à supporter une partie des charges qu'elle payait dans la métropole.

Aussi dès 1884, le Gouvernement français avait-il compris dans son projet de budget l'établissement en Algérie de la taxe de 156 fr. 25 telle qu'elle existait en France. Mais c'était prendre une mesure trop radicale qui méconnaissait des intérêts respectables, ceux des producteurs, déjà frappés par la taxe d'octroi de mer de 40 francs qu'on venait de leur imposer (2). De grands efforts furent faits pour écarter cette charge, et ces efforts furent couronnés de succès. Toutefois au Conseil supérieur même, la proposition surgit d'élever à 80 francs le droit d'octroi de mer sur l'alcool qui venait d'être créé ; elle fut écartée. Le Conseil général d'Alger était surtout opposé à toute surtaxe. En effet les distilleries étaient surtout établies à Alger et dans les environs et c'était la prospérité locale qu'il fallait défendre.

Toutes ces oppositions n'empêchent pas les con-

1. Rapport Burdeau, 18 juillet 1891 (Estoublon, p. 925).

2. Par mesure transitoire la taxe intérieure sur l'alcool établie par le décret du 26 déc. 1843 fut réduite à 22 fr. 50 jusqu'au 31 déc. 1886,

clusions du rapport Burdeau d'être admises et de passer dans la loi de finance du 26 janvier 1892 qui dit dans son article 32 : « Il est ajouté au droit d'octroi de mer établi sur les alcools introduits en Algérie une taxe de consommation de 30 francs par hectolitre d'alcool pur, qui sera perçue au profit du Trésor. »

L'alcool étant une des plus élastiques de toutes les matières imposables, on ne se fit pas de scrupules à élever considérablement la taxe primitive, et, l'homme, suivant la judicieuse remarque de M. Alglave, tenant plus à son superflu qu'à son nécessaire, on n'eut pas à constater de diminution dans la consommation. Le droit fut successivement élevé de 45 francs en 1895, de 25 francs en 1898, de 27 francs en 1903, de 10 francs en 1907 et enfin de 30 francs en 1914, ce qui porte la taxe actuelle à 167 francs par hectolitre d'alcool pur augmentée de 50 francs de droit d'octroi de mer et 1 franc de surtaxe de consommation prévue par le décret du 8 novembre 1902 (1).

Cette taxe de consommation sur l'alcool, perçue au

1. Pour encourager l'emploi de l'alcool aux usages industriels le décret des 25 déc. 1902 alloue aux préparateurs d'alcool dénaturé une prime de 9 fr. par hectol. d'alcool pur dénaturé. Le budget spécial pour se couvrir de la dépense résultant de cette prime a décidé la perception d'une surtaxe ajoutée au droit de consommation perçue sur les alcools.

profit exclusif du budget spécial semblait logiquement devoir être soumise aux règles qui régissent la matière de l'alcool en France. Si en effet l'assimilation est un défaut lorsqu'on veut imposer à des matières coloniales tout à fait spéciales des règles métropolitaines, on ne comprend pas une spécialisation qui n'a d'autre effet que de compliquer inutilement la législation et développer l'usage des règlements et des pratiques administratives qui obscurcissent des principes déjà difficiles à discerner.

M. Burdeau disait dans son rapport à ce sujet : « Le texte de la loi proposé par la commission fait du droit de 30 francs une simple addition à la taxe d'octroi de mer qui est déjà perçue par l'État ; le droit est donc placé quant à la perception sous le même régime que la taxe d'octroi de mer.

C'était soumettre cette nouvelle taxe à toute l'indécision que l'on constate dans la nature de l'octroi de mer ; et comme on avait une tendance très nette à cette époque à rapprocher autant que possible l'octroi de mer de l'octroi métropolitain, c'était faire d'une régie d'État l'accessoire d'une taxe que l'on considérait comme une taxe communale ; c'était là une déclaration au moins inattendue.

Cependant n'oublions pas que l'article 6 de l'ordonnance du 21 décembre 1844 toujours en vigueur, dit : « les dispositions législatives et réglementaires relatives aux douanes sont applicables au droit

d'octroi municipal en tout ce qui concerne les déclarations, la mise en entrepôt, le contentieux, la liquidation des droits et le cabotage. » Cette émunération n'a pas le caractère limitatif ; elle semble dire que sauf l'affectation finale aux budgets municipaux, l'octroi de mer est en tout ce qui le concerne soumis aux règles de douane.

D'autre part la loi de 1884 en soumettant à la taxe d'octroi de mer les matières produites ou fabriquées à l'intérieur, a imposé à l'octroi de mer un caractère des octrois métropolitains, mais sans que pour cela les autres caractères de cette taxe pas plus que la législation antérieure ne soient modifiés pour le reste. C'est donc le caractère de régie qui devrait subsister, en particulier en ce qui concerne les droits sur l'alcool.

On a donc eu tort, en 1884 et en 1891, de vouloir appliquer des règlements d'octroi à une matière qui logiquement devrait être soumise aux règles de la régie.

C'est cependant pour éviter qu'un même objet taxés, l'alcool, frappé d'un droit d'octroi de mer et d'un droit de consommation, soit soumis à deux régimes fiscaux différents que M. Burdeau a déclaré et fait admettre par la loi de finance du 26 janvier 1892, que le droit de consommation que l'on créait ne serait considéré que comme une addition au droit d'octroi de mer déjà existant. On évitait ainsi incontestable-

ment une complication inutile dans les règles de la perception. Nous nous écartons ici de l'opinion de M. E. Guérin qui dans un rapport au Congrès interdépartemental algérien de 1910 déclare que c'est uniquement pour éviter une fraude reconnue d'ailleurs impossible par le rapporteur, M. Burdeau, que celui-ci aurait décidé que les règles d'octroi régiraient le droit de consommation qu'il proposait.

Voyons les textes sur lesquels M. Guérin appuie son affirmation.

La commission de l'octroi de mer s'était montrée hostile à la nouvelle taxe. Elle avait d'abord objecté que la distillerie algérienne était assez lourdement frappée par la taxe d'octroi de mer et qu'un supplément d'impôt entraînerait sa ruine. Elle ajoutait une autre objection : « La taxe donnerait lieu à une fraude ; l'alcool qui aura acquitté le droit de 30 francs en Algérie peut pour les besoins du commerce avoir à être exporté en France où il entrera sous le régime de la taxe de 156 fr. 25 ; il faudra bien alors lui tenir compte des 80 francs dus seulement en Algérie (50 fr. communes + 30 fr. Trésor) Les bouilleurs de cru algériens pourront trouver là un débouché pour leurs produits et une fraude lucrative ; ils n'auront qu'à envoyer leurs produits en France et à réclamer le remboursement des 30 francs qu'ils n'auront pas payés. » M. Burdeau ajoute : « Cette objection repose sur une connaissance insuffisante du texte proposé par votre

commission. Ce texte en effet a fait du droit de 30 francs une simple addition à la taxe d'octroi de mer. Celle-ci n'est pas remboursable à la sortie, le droit de 30 francs ne le sera pas davantage (1). »

Mais ce non remboursement ne dérive pas de la préoccupation d'éviter la fraude, car quelques lignes plus loin (et M. Guérin ne reproduit pas ce passage du rapport) M. Burdeau déclare cette fraude impossible en fait : « Ce qui est surprenant, dit-il, c'est de voir une commission administrative parler des bouilleurs de cru algériens comme s'ils étaient en possession du même privilège qu'en France : en fait ce privilège n'existe pas en Algérie. » Ce n'est donc pas pour cette raison qu'il reconnaît inexistante que M. Burdeau demande l'assimilation du droit créé à l'octroi de mer ; c'est pour éviter une complication inutile dans la perception des droits sur l'alcool.

Voyons si ce résultat a été atteint et s'il est logique de soumettre à la législation de l'octroi le droit de consommation sur l'alcool en Algérie.

De nombreux arrêts de jurisprudence confirment les termes de la loi de 1892 et décident que la taxe de consommation perçue en Algérie au profit du Trésor public, ne constitue pas une contribution indirecte proprement dite, qu'elle n'est qu'une simple

1. *Journal Officiel*, 9 novembre 1891. *Doc. parl.*, an. 1647, p. 2299.

addition à la taxe de l'octroi de mer et placée sous le même régime (1).

En particulier l'article 34 de la loi de finances du 25 février 1901 relatif à l'application de l'article 463 du Code pénal (circonstances atténuantes) en cas de contraventions en matière de contributions indirectes, est inopérant en Algérie. Cette mesure si souhaitable et si équitable à la fois, ne peut s'adopter pour des droits d'octroi simple ; elle ne pourrait s'appliquer qu'aux cas de contraventions communes à l'octroi et aux contributions indirectes.

La Cour de cassation, comme la Cour d'Alger, ne considère les impôts algériens sur l'alcool que comme de simples droits d'octroi. A l'appui de cette assertion on peut citer l'arrêt de Cassation du 24 octobre 1902 (2) aux termes duquel l'article 13 de la loi métropolitaine du 21 juin 1873, accordant l'immunité au transporteur de bonne foi qui fait connaître le véritable auteur de la fraude est inapplicable en Algérie comme non promulgué et d'ailleurs inapplicable d'une façon générale en matière d'octroi. Cette promulgation eut, d'après la Cour de cassation, entraîné une grave anomalie dans le régime fiscal de la colonie : « Nous sommes ici, dit-elle, en matière d'oc-

1. Alger (Appels correctionnels) 24 mai 1902. *Rev. Alg.*, 1902.2.406 ;
Crim. Cass., 7 juillet 1899. *Rev. Alg.*, 1899.2.411.

2. Crim. rej., 24 oct. 1902. *Rev. Alg.*, 1902.2.395.

trois ; nos impôts sur l'alcool sont l'octroi de mer, et le droit de consommation bien qu'il soit perçu au profit de l'État, doit être traité comme un octroi. »

La jurisprudence est donc constante à reconnaître que la taxe de consommation sur l'alcool doit être soumise aux règles de l'octroi. Mais il reste à savoir si sur tous les points elle fait une stricte application de ce principe. Elle s'en écarte au moins sur un : celui du privilège accordé par le décret du 1^{er} germinal an XIII, article 47, à la régie des contributions indirectes sur les meubles et les effets mobiliers des redevables. En doctrine comme en jurisprudence on reconnaît que ce privilège ne s'étend pas aux droits d'octroi. Par conséquent le droit de consommation qui n'est qu'une addition à l'octroi de mer ne devrait pas en profiter non plus. Et cependant les tribunaux de commerce de l'Algérie ont en cas de faillite ou de liquidation judiciaire d'un assujetti aux droits d'octroi de mer sur l'alcool, admis ces droits comme privilégiés (1).

La jurisprudence traite donc le droit de consommation sur l'alcool tantôt comme un droit d'octroi, tantôt comme un droit de régie d'État. La difficulté d'application de ces règles montre que les principes sont souvent difficiles à reconnaître en cette matière.

1. E. Guérin. *Nature des droits de consommation sur l'alcool en Algérie*, p. 13.

Ces difficultés soumises par M. Guérin au Congrès interdépartemental algérien en 1910 ont conduit l'assemblée à adopter un vœu dont l'application ne ferait que compliquer la situation au lieu de la simplifier. Un membre du congrès proposa que l'on conservât aux droits dont il s'agit leur caractère : 1° d'octroi municipal pour ce qui concerne la part revenant aux communes ; 2° de droit d'État pour ce qui est perçu au profit de la colonie.

Ces deux droits étant perçus en même temps et par les mêmes services, on voit facilement la complication qui résulterait de l'application à ces droits de règles différentes suivant qu'une partie profite aux communes et l'autre à la colonie. On irait en même temps contre le but du rapporteur, M. Burdeau, qui avait surtout la préoccupation de ne pas compliquer les règles de la nouvelle perception. L'application d'un pareil système nous semblerait désastreux.

Comme il est d'autre part assez curieux, pour ne pas dire plus, de voir un droit de 167 francs considéré comme l'accessoire d'un droit de 50 francs (l'accessoire étant plus de 3 fois plus important que le principal, et la différence ayant une tendance continue à augmenter) et cette situation d'un droit de régie traité comme l'accessoire d'un droit d'octroi étant à plusieurs titres défavorable, il reste un troisième parti possible, c'est de considérer et la taxe d'octroi de mer sur l'acool et la taxe de consommation per-

que au profit de la Colonie comme ne formant qu'une même taxe de régie soumise aux règles des contributions indirectes qui régissent les droits de consommation sur l'alcool en France. Comme nous soutenons que l'octroi de mer est une taxe coloniale, rien ne s'oppose à ce qu'on retire des tarifs d'octroi de mer tout ce qui concerne l'alcool afin d'en former une taxe unique qui serait perçue pour le tout au profit de la colonie. Cette réforme aurait pour résultat de rendre moins critiquable le mode actuel de répartition de l'octroi de mer. En effet les indigènes qui ne consomment pour ainsi dire pas d'alcool sont comptés dans la répartition du produit de l'octroi de mer pour un chiffre sans doute inférieur à celui des Européens, mais encore trop fort en ce qui concerne ce produit. D'autre part la proportion des indigènes dans les trois départements étant inégale, la répartition est encore moins rigoureuse. Le département d'Oran qui contient beaucoup plus d'européens que le département de Constantine consomme beaucoup plus d'alcool que ce dernier et la différence des coefficients de consommation qui ont été fixés entre européens et indigènes ne suffit pas à rétablir l'équilibre quant à la répartition.

Ces considérations ont amené à plusieurs reprises les délégations financières algériennes à s'occuper de cette question. On a proposé de faire une distinction entre les produits de l'octroi de mer ; une pré-

mière catégorie comprendrait l'alcool, et seuls les Européens interviendraient dans le calcul des unités de répartition ; une seconde catégorie comprenant toutes les autres matières soumises à la taxe resterait soumise au système actuel.

Ces discussions n'ont abouti à aucun résultat pratique ; mais elles montrent que les imperfections de l'état de chose actuel sont assez importantes pour exiger des modifications.

Le système que nous soutenons ne semble pas avoir d'inconvénients. Si les règles suivies en France en ce qui concerne les alcools sont trop compliquées, rien n'empêche à l'occasion de cette réforme d'étudier un nouveau statut de l'alcool ; on unifierait la législation actuelle et on mettrait un peu d'ordre et de clarté dans une matière passablement embrouillée.

L'alcool est une matière imposable à laquelle tous les budgets demandent des ressources de plus en plus fortes. Le budget de l'Algérie en retire un gros produit et nous ne sommes pas arrivés à la limite de taxation d'une matière éminemment élastique. Les consommations vicieuses sont celles dont on se prive le plus difficilement et si malheureusement les moyens administratifs sont d'ordinaire impuissants à amener une modification dans les mœurs, il faut reconnaître que c'est là une taxation qui n'arrête en rien l'essor d'un pays. La fraude par suite du faible développement industriel de l'Algérie, sera facile-

ment arrêtée sans un grand renforcement des moyens de surveillance. Il faut donc admettre que la taxe s'élèvera au même taux qu'en France, produisant ainsi un supplément de recettes très important, et sans grand inconvénient, car c'est un triste privilège que de pouvoir s'empoisonner à meilleur compte en Algérie que dans la Métropole (1).

On pourrait demander à ce projet de réforme plus de précision et des développements plus importants mais ce serait sortir du cadre de ce travail et entrer dans des détails de réglementation pour l'exposé desquels nous nous sentons insuffisamment préparé. Il nous suffit d'en exposer le principe pour en faire admettre toute l'utilité (2).

1. Rappelons que la taxe française sur l'alcool n'est pas exagérée si on la compare à celle qui est imposée dans beaucoup de pays étrangers. Aux États-Unis l'hectolitre d'alcool pur paye 335 francs de droits et en Angleterre la taxe s'élève à 489 francs.

2. Rappelons que certains délégués financiers algériens sont allés beaucoup plus loin dans cette voie. A la session des Délibérations financières de 1911, M. Bertagna à la délégation des colons et MM. Morinaud et Cuttoli à la délégation des non-colons ont demandé que l'administration étudiât un projet de monopole de l'alcool au profit de l'Algérie. Préoccupés de donner à l'Algérie des ressources nouvelles pour assurer le développement de son outillage économique, ils considèrent qu'un fort impôt sur l'alcool, sans être vexatoire et sans atteindre la prospérité générale est celui qui peut être le plus productif. Il heurte malheureusement trop d'intérêts particuliers pour qu'on espère le voir se réaliser bientôt, mais le seul fait qu'il a été proposé par des esprits aussi éclairés et aussi soucieux du bien de l'Algérie fait admettre le principe d'une augmentation de la taxe. (Voir compte rendu Délég. fin. : colons, p. 688 ; non-colons, p. 852.)

CONCLUSION

L'étude que nous venons de faire de l'octroi de mer nous a permis de reconnaître toutes les qualités de cette taxe. Les graves inconvénients que l'on reproche aux octrois métropolitains, il ne les a pas. Ceux-ci entravent le commerce entre les villes et les campagnes environnantes ; ils nécessitent un personnel nombreux et souvent hors de proportion avec les recettes effectuées. C'est une source de tracasseries continuelles parce qu'il se perçoit sur des quantités d'objets d'ordinaire assez réduites.

L'octroi de mer au contraire est d'une perception facile puisqu'elle est faite pour la plus grande partie au débarquement des marchandises dans les ports. Les formalités s'exécutent en même temps pour l'octroi de mer et les droits de douane lorsque ceux-ci fonctionnent, et par le même service, ce qui fixe au minimum les rapports des commerçants et de l'Administration.

Les frais de perception sont très réduits et fixés d'une façon uniforme pour toute l'étendue du territoire. La circulation intérieure est libre de toute en-

trave, aucune barrière n'existant soit entre les villes soit entre les départements. D'autre part les droits sont assez réduits et payés une fois pour toute. Ils se confondent avec le prix de revient et réglés par les importateurs, ils se répartissent insensiblement sur les acheteurs au détail. Aussi n'a-t-il pas la même impopularité que les octrois métropolitains dont les formalités souvent exagérées et les vexations inutiles irritent les particuliers.

Il n'a d'ailleurs jamais été sérieusement critiqué par ceux qui le payent. Seuls les producteurs français s'opposent de toutes leurs forces à toutes augmentations de droits. Ce sont leurs récriminations qui ont amené la réforme de 1884. Nous ne pouvons mieux faire pour juger la valeur de leurs exigences que de donner l'appréciation de P. Leroy-Beaulieu dans son ouvrage sur l'Algérie : « La loi de 1867 a assimilé au point de vue douanier le territoire algérien au territoire français, de sorte que les produits étrangers subissent à l'entrée en Algérie les charges qu'ils payent d'après nos tarifs généraux ou conventionnels à l'entrée en France. Ainsi les marchandises françaises sont protégées dans notre grande colonie africaine : cette protection n'est ni mince ni insignifiante. Néanmoins elle n'a pas paru suffisante à certaines catégories d'habitants de la Métropole, diverses administrations, celle du ministère du Commerce entre autre. Un certain nombre de membres du Parle-

ment et beaucoup d'industriels et d'agriculteurs eussent voulu faire de l'Algérie un fief qui leur appartint en propre et d'où les marchandises étrangères seraient non seulement écartées par des droits différentiels mais réellement sinon nominalement exclues par des droits prohibitifs. Ils s'attaquèrent pour cette raison, surtout à partir de 1884, à l'octroi de mer, prétendant qu'il ne portât que sur des denrées étrangères et non sur celles d'origine métropolitaine ; ils en auraient fait ainsi un supplément important aux droits de douane protecteurs. »

Cet état d'esprit si bien exposé a malheureusement continué à se manifester depuis cette époque chaque fois qu'une augmentation quelconque des droits est proposée ; il trouve, nous semble-t-il, un écho trop complaisant auprès des pouvoirs publics. Des idées imbues d'un protectionnisme outré continuent à avoir cours en ce qui concerne les colonies.

« Dans une bonne organisation coloniale, écrivent MM. Méline, Boucher et Krantz dans leurs propositions de 1900 à la Chambre, la production doit se borner à fournir à la Métropole des matières premières ou des produits qui n'aient pas de similaires chez nous. Mais si, sortant de cette fonction, la production coloniale vient faire à la nôtre une concurrence ruineuse, elle devient un dangereux adversaire (1). »

1. Jules Harmand. *Domination et colonisation*, p. 311.

A ce point de vue l'Algérie doit apparaître comme une colonie détestable, car sa concurrence est indéniable. Les viticulteurs du Midi ont voulu une protection sous forme d'un droit de 5 francs par hectolitre de vin d'Algérie importé en France et s'ils ne sont pas arrivés à leur but c'est qu'ils ont trouvé en face d'eux les représentants des consommateurs qui trouvent le régime protectionniste assez onéreux sans qu'il soit encore accentué.

Si ce protectionnisme outrancier a encore de nombreux partisans, un mouvement libéral s'est produit depuis quelques années. Les libertés douanières accordées à nos nouvelles colonies en ont été le résultat dans le domaine des faits. L'Algérie n'en a profité qu'au point de vue financier, puisqu'elle possède depuis 1900 l'autonomie budgétaire. Il faut reconnaître d'ailleurs que l'assimilation douanière, si elle a des inconvénients, n'a pas entravé son développement, et qu'il serait par conséquent fort aventureux de se lancer dans des réformes douanières dont on ne peut pas apprécier les effets. Il ne faut pas oublier cependant que l'Algérie forme une sorte de monopole d'exportation pour la France. Les avantages pour la Métropole sont énormes et il nous semble qu'en retour elle ne devrait pas s'opposer avec autant d'intransigeance à toute augmentation des droits d'octroi de mer.

Celui-ci forme une compensation à la faiblesse

des ressources que l'Algérie retire des droits de douane. Grâce à l'assimilation, sur un mouvement commercial de 1.079 millions en 1911, l'Algérie ne parvient à prélever que 9 millions, soit 0,8%. Cette proportion pourrait être notablement augmentée par l'intermédiaire de l'octroi de mer. Mais il faudrait alors renoncer à voir en lui un octroi soumis aux règles des octrois métropolitains et le considérer comme un droit de consommation colonial purement fiscal et n'ayant pas de caractère protecteur.

La législation imposée en 1884 et que le gouverneur n'accepta que comme un pis aller afin d'empêcher la suppression complète de cet impôt n'est plus en rapport avec le développement des institutions algériennes. L'idée de développer l'octroi de mer a été soutenue dès 1898 aux Délégations financières, par M. Dessoliers : « Pour tout individu qui réfléchit, il n'y a d'impôt possible à fort rendement que l'octroi de mer, impôt de consommation générale pouvait frapper de 250 à 300 millions de produits importés, coûtant seulement 6 % en frais de perception. Il peut, à lui seul, bien compris et suffisamment étendu, sans rien enlever à ce qui est donné aujourd'hui aux communes, fournir un important supplément qui assure l'équilibre d'un budget algérien ainsi que le service d'une dette coloniale. Mais pour qu'il remplit cet office, il

faudrait qu'il perdît le caractère d'octroi de terre qu'on lui a donné pour prendre celui d'un droit de douane d'ailleurs purement fiscal. « Aujourd'hui, quand on veut frapper un article venant de France, il faut frapper également tout article similaire produit en Algérie. On se trouve donc dans l'alternative ou de ne presque rien demander à cet impôt, ou d'écraser dans l'œuf en Algérie toute industrie naissante. Or, sur cette question de mer, le conflit entre l'Algérie et la Métropole est certain puisque d'un côté, s'il a pour effet de tuer l'industrie algérienne, de l'autre il a pour but de protéger l'industrie métropolitaine et l'on peut douter que dans le second système il puisse jamais se terminer en notre faveur. »

L'octroi de mer serait d'ailleurs loin de peser uniquement sur le producteur. L'impôt se répartirait également sur les producteurs, les intermédiaires et les consommateurs. La situation resterait privilégiée pour l'industrie française qui serait comme auparavant protégée contre la concurrence étrangère. On ne comprend donc pas le tolle général qui accueille toute idée d'augmentation de la taxe.

Il nous semble donc que le moment est favorable pour entreprendre une réforme générale de la législation de l'octroi de mer. En premier lieu les Délégations financières devront obtenir un pouvoir propre en cette matière, car c'est une partie trop impor-

tante des ressources algériennes dont la disposition leur est enlevée.

Les produits soumis au tarif pourraient être plus nombreux, ce qui permettrait de réduire pour chacun d'eux le taux de la perception, en même temps que des ressources plus importantes pourraient être attribuées aux budgets communaux toujours aux abois. Il n'y a là rien qui puisse exciter les susceptibilités de l'industrie et du commerce français. Puisque les Délégations financières ont la responsabilité d'assurer l'équilibre budgétaire, on doit leur donner les facilités nécessaires pour bien remplir leur rôle. Un pays qui se développe a besoin de ressources importantes. Les communes sont obligées de négliger une grande partie des charges qui leur incombent car leurs dépenses augmentent beaucoup plus vite que leurs ressources.

Les Délégations financières se sont fait bien souvent l'écho des doléances des communes. La Commission des ressources communales constituée en 1907 demandait dans ses conclusions à ce qu'on autorisât l'administration à demander au Conseil d'État le relèvement des tarifs sur un certain nombre de marchandises soumises à l'octroi de mer et l'inscription de nouveaux produits à l'octroi de mer. En 1909 M. Barbedette dans son rapport général du budget expose la situation précaire des budgets communaux.

Le coefficient d'augmentation des recettes des communes est d'environ 2,97 % tandis que le coefficient d'augmentation de leurs dépenses est, pour l'instruction publique de 9 % et pour l'assistance publique de 10 %. Elles sont obligées de rogner sur les dépenses de sécurité et il suffit d'avoir parcouru quelques villes ou villages en Algérie pour se rendre compte de l'insuffisance des crédits affectés au service de la voirie. Qu'advient-il lorsque les lois sociales récemment votées seront appliquées en Algérie et imposeront aux communes de nouvelles charges très lourdes ? En 1910 M. Morinaud demande l'extention des droits d'octroi de mer qui augmenterait de 30 % le produit de la taxe ; mais ces propositions n'étant pas appuyées par un pouvoir de décision des Délégations financières, sont repoussées. Un décret du 29 décembre 1911 vient timidement augmenter les droits sur les cafés, la chicorée et le poivre. Mais ce ne sont là que des mesures insuffisantes pour remédier à une situation déplorable.

Les Délégations financières sont bien placées pour apprécier les besoins communaux. Leur sagesse éprouvée depuis longtemps et l'appréciation exacte du rôle qui leur incombe sont un sûr garant qu'elles sauront éviter toute exagération dans l'augmentation des taxes.

Les moyens de contrôle de leurs actes par les pouvoirs métropolitains sont d'ailleurs assez nom-

breux et assez effectifs pour que toute crainte sous ce rapport soit écartée (1). La fixation des tarifs et par conséquent la disposition d'une partie du budget par l'Administration, est une anomalie qui doit disparaître.

1. La loi du 19 décembre 1900 qui crée le budget spécial de l'Algérie a multiplié les moyens de contrôle. Le projet du budget voté par les Délégations financières et le Conseil supérieur est envoyé à Paris et toutes les modifications au régime fiscal doivent être homologuées par un décret rendu au Conseil d'État. Le projet est discuté ensuite devant le Parlement et après intervention d'une loi, il ne devient applicable que par décret du Président de la République pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur. Les garanties de contrôle sont donc largement suffisantes.

Vu : le Président de la thèse
LESEUR

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie
L. LIARD

ANNEXE

Tarif des droits d'octroi de mer à percevoir en 1912

(Officiel, 31 déc. 1911)

Café	40 fr. les 100 kil.
Glucoses	10 fr. —
Sucres bruts (par 100 kil. de sucre raffiné).	15 fr. —
Sucres raffinés	15 fr. —
Sucres candis (poids effectif)	15 fr. —
Chicorée moulue	10 fr. —
Thé.	25 fr. —
Poivre	50 fr. —
Poivrels et autres imitations	50 fr. —
Marrons, châtaignes et leurs farines.	5 fr. —
Cannelles et cassia lignea	45 fr. —
Muscades, macis et vanilles.	100 fr. —
Clous et griffes de girofles	40 fr. —
Huiles minérales	5 fr. —
Alcool pur contenu dans, etc.	50 fr. l'hectol.
(6 classifications différentes imposées au même tarif de 50 fr. l'hectol. d'alcool pur).	
Bières.	5 fr. —

Alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercles, eaux-de-vie et esprits en bouteille, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie, avec minimum de perception de 55° pour les absinthes et similaires d'absinthes autres que les anisettes, de 45° pour les anisettes similaires d'absinthe et de 30° pour les bitters, amers et autres boissons apéritives à base d'alcool 50 fr. —

Alcool pur contenu dans les vins de raisins secs, les vins artificiels et les liquides alcooliques, provenant de la fermentation des figues, caroubes, dattes, grains et toutes autres substances saccharifères ou similaires autres que les raisins frais, les pommes, les poires et le miel 50 fr. —

Alcool pur contenu dans les vins de composition, les vins mutés à l'alcool et les mistelles avec minimum de perception de 15° pour les mistelles autres que celles prises en charge pour la fabrication des vermouths, vins de quinquina et similaires 50 fr. —

Alcool pur contenu dans les vermouths, les vins de liqueur ou d'imitation avec minimum de perception de 15° pour les vins de liqueur ou d'imitation proprements dits et de 16° pour les vermouths, vins de quinquina et similaires 50 fr.(1) —

Alcool pur excédant 15°9 contenus dans les
vins. 50 fr. —

Alcool pur contenu dans les eaux distillées
alcooliques, parfumeries alcooliques et
tous autres produits retenant l'alcool à
l'état de mélange 50 fr. —

Bières. 5 fr. —

Un droit de consommation de 167 francs par hectolitre d'alcool pur est perçu sur les alcools introduits ou fabriqués en Algérie (Lois de finance du 26 janv. 1892, art. 32 ; du 28 déc. 1895, art. 18 et 13 avril 1898, art. 31 ; Décrets du 3 déc. 1903, du 26 août 1907 et du 16 déc. 1911.)

Cette perception est effectuée sur un minimum de 55 degrés pour les absinthes et similaires d'absinthes autres que les anisettes, de 45 degrés pour les anisettes similaires d'absinthe et de 30 degrés pour les bitters, amers et autres boissons apéritives à base d'alcool.

Au droit ainsi établi s'ajoute une surtaxe de 1 franc par hectolitre d'alcool pur (Décrets des 8 nov. 1902, 23 août et 24 déc. 1904 et 2 déc. 1909).

1. Jusqu'au 31 décembre 1911, il n'était perçu pour les 15 premiers degrés que la moitié du droit de 50 francs. A partir du 1^{er} janvier 1912 le droit plein de 50 francs est exigible sur la force alcoolique totale de ces mêmes produits (Décret du 29 déc. 1911),

Les alcools dénaturés acquittent un droit de 0 fr. 25 par hectolitre d'alcool pur (Décrets du 8 nov. 1902) plus la taxe de surveillance de 0 fr. 80 par hectol. à l'importation.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	7

PREMIÈRE PARTIE

Etude historique de l'octroi de mer

CHAPITRE I. — Des origines à 1844	11
CHAPITRE II. — L'ordonnance de 1844 et la Législation postérieure.	17
CHAPITRE III. — Décret du 26 décembre 1884 et légis- lation actuelle	48
CHAPITRE IV. — Nature de l'octroi de mer.	59

DEUXIÈME PARTIE

Fonctionnement de l'octroi de mer

CHAPITRE I. — Etablissement. Fixation des tarifs . . .	75
CHAPITRE II. — Perception	81
§ 1. — Services compétents	81
§ 2. — Périmètre de perception.	90
§ 3. — Frais de perception	92
CHAPITRE III. — Répartition du produit de l'octroi de mer	94

<i>Section I.</i> — Affectation aux différents budgets .	94
§ 1. — Part revenant à l'État.	94
§ 2. — Part revenant aux territoires du sud. .	95
§ 3. — Part revenant anciennement aux départe- ments	96
§ 4. — Part revenant aux communes	97
<i>Section II.</i> — Fixation des coefficients de consom- mation. Leur valeur	101
CHAPITRE IV. — Comptabilité des droits d'octroi de mer.	109
CHAPITRE V. — Taxe de consommation sur l'alcool per- çue au profit du Trésor. Réforme	114
CONCLUSION	127

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN
